

Gomes, Eduardo R.

## Working Paper

O Conselho de Desenvolvimento Econômico Nacional e Trabalho (NEDLAC) da África do Sul, o Conselho Nacional de Assessoramento (NAC) da Índia e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Brasil: Novas capacidades estatais para o desenvolvimento na semiperiferia?

Texto para Discussão, No. 2102

## Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Gomes, Eduardo R. (2015) : O Conselho de Desenvolvimento Econômico Nacional e Trabalho (NEDLAC) da África do Sul, o Conselho Nacional de Assessoramento (NAC) da Índia e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Brasil: Novas capacidades estatais para o desenvolvimento na semiperiferia?, Texto para Discussão, No. 2102, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121539>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2102

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NACIONAL E TRABALHO (NEDLAC) DA ÁFRICA DO SUL, O CONSELHO NACIONAL DE ASSESSORAMENTO (NAC) DA ÍNDIA E O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES) DO BRASIL: NOVAS CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO NA SEMIPERIFERIA?**

**Eduardo R. Gomes**





**O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NACIONAL E TRABALHO (NEDLAC) DA ÁFRICA DO SUL, O CONSELHO NACIONAL DE ASSESSORAMENTO (NAC) DA ÍNDIA E O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES) DO BRASIL: NOVAS CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO NA SEMIPERIFERIA?**

Eduardo R. Gomes<sup>1</sup>

---

1. Professor do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (DCP/PPGCP/UFF) e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED/UFRJ).

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro Roberto Mangabeira Unger



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Jessé José Freire de Souza

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Alexandre dos Santos Cunha

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

André Bojikian Calixtre

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Brand Arenari

### **Chefe de Gabinete**

José Eduardo Elias Romão

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: O20; O29; O43

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO ..... 7

INTRODUÇÃO ..... 7

2 O NEDLAC E A TRANSIÇÃO DA ÁFRICA DO SUL PARA UMA DEMOCRACIA  
MULTIÉTNICA ..... 19

3 O CONSELHO NACIONAL DE ACESSORAMENTO (NAC) E O DESENVOLVIMENTO  
INDIANO: PASSADO E PRESENTE ..... 30

4 O CDES E SEUS DESAFIOS ..... 41

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 49

REFERÊNCIAS ..... 50

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR ..... 54



## SINOPSE

Ao focar as relações entre Estado e sociedade em países como Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), tomados como exemplo de economias emergentes, este texto analisa os conselhos de assessoramento ao Executivo do Brasil, África do Sul e Índia como meios de expansão das capacidades estatais de interação do Estado com a sociedade, eventualmente propiciando ideias para políticas de desenvolvimento no contexto pós-neoliberal. Em termos gerais, argumenta-se que as diferentes formas pelas quais se estruturaram e a igualmente diversa dinâmica de funcionamento dos conselhos estudados fazem variar o potencial de expansão das capacidades estatais. Ao final, enfatizam-se as contribuições dos conselhos da Índia e África do Sul para aperfeiçoar as experiências brasileiras

**Palavras-chave:** BRICS; Brasil; Índia; África do Sul; conselhos de Estado/sociedade; capacidades estatais.

## ABSTRACT

By focusing on the relationship between state and society in countries like Brazil, Russia, India, China and South Africa (BRICS), taken as an example of emerging economies, this paper analyzes the advisory counsel to the Executive from Brazil, South Africa and India as a means of expanding state capacity state interaction with society, eventually providing ideas for policy development in the post-neoliberal context. Overall, it is argued that the different ways were structured and the equally diverse working of the studied advice do vary the potential for expansion of state capacity. Finally, we emphasize the contributions of India and South Africa councils to improve the Brazilian experiences.

**Keywords:** BRICS; Brazil; India; South Africa; State/society councils; state capacities.



## APRESENTAÇÃO

Este *Texto para Discussão* é parte integrante de um conjunto de artigos produzidos pela pesquisa intitulada *Capacidades Estatais para o Desenvolvimento em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*, conduzida por meio de uma parceria entre o Ipea e o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED).<sup>1</sup> A pesquisa teve como principal objetivo identificar vantagens institucionais do Estado brasileiro para a promoção de políticas críticas ao desenvolvimento por meio da análise comparativa com um grupo de países emergentes, quais sejam: Rússia, Índia, China, África do Sul e Argentina. Foram analisadas políticas públicas nas áreas de proteção social e mercado de trabalho, desenvolvimento industrial e inovação tecnológica, infraestrutura energética e licenciamento ambiental, e de inserção e cooperação internacional. Além dessas, a pesquisa elegeu como objeto de estudo as competências das burocracias públicas, as relações entre Estado e sociedade, e o papel das coalizões políticas de apoio para a formulação e a execução de estratégias de desenvolvimento. Com os resultados e achados proporcionados pela pesquisa, espera-se contribuir para o avanço das habilidades e competências do Estado brasileiro, especialmente do Poder Executivo, para definir objetivos e metas de desenvolvimento, bem como para implementá-los em parceria com a sociedade e o mercado.

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 O novo Estado desenvolvimentista e o novo desenvolvimentismo

Em 2010, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) diagnosticava que os “países em desenvolvimento” estavam diante de uma “janela de oportunidade” para ascensão na ordem internacional. A expectativa era de que a divisão do produto interno bruto (PIB) mundial do início do século em 60% para os países desenvolvidos (*developed countries*) e 40% para os países em desenvolvimento (*developing countries*) fosse praticamente invertida em torno de 2030, tendo em vista o desempenho econômico superior que estes últimos vinham tendo em relação àqueles desde a primeira década do século.<sup>2</sup> Na iminência do início da reunião do Grupo dos Vinte (G20), em

---

1. A pesquisa foi coordenada por Alexandre de Ávila Gomide, integrante da carreira de planejamento e pesquisa do Ipea, e Renato Raul Boschi, coordenador do INCT/PPED.

2. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dev/pgd/economydevelopingcountriessettoaccountfor60ofworldgdpy2030accordingtonewestimates.htm>>. Acesso em: 15 maio 2014.

novembro do mesmo ano em Seul, Canuto e Giugale (2010) subscreveram aquele diagnóstico e salientaram que “os governantes das economias emergentes terão que desenvolver e perseguir uma nova ortodoxia econômica”, que não aquelas baseadas no fundamentalismo do mercado.<sup>3</sup>

Centrado no grupo de países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) como exemplo destas economias emergentes, este trabalho busca analisar de que maneira a implementação de instituições extraparlamentares na esfera das relações entre Estado e sociedade destes países – como agências governamentais, conselhos setoriais, conselhos temáticos, entre outros tipos de órgãos – pode ter representado uma expansão das capacidades estatais de interlocução, concertação entre a sociedade civil e o Estado para eventualmente possibilitar a formulação de novas políticas públicas para seu desenvolvimento (Boschi, 2013). Neste novo contexto pós-neoliberal, as estratégias de desenvolvimento passaram de fato a conferir um lugar proeminente ao Estado como indutor e facilitador do desenvolvimento econômico e social, ainda que com diferenças do modelo do pós-guerra, dada a menor interferência na órbita da produção e a maior importância como regulador da atividade econômica.

As ciências sociais, por sua vez, revelaram um renovado interesse nos estudos sobre desenvolvimento, abrindo debates mais amplos sobre o papel do Estado, o relacionamento com o mercado, as formas de articulação entre os atores estratégicos nos campos político e econômico, o papel das comunidades epistêmicas na definição de modelos de desenvolvimento, assim como das instituições políticas. Dentro dessa preocupação, voltaram a ganhar importância os estudos sobre os processos bem-sucedidos de crescimento em economias do Leste Asiático, caracterizados por um papel ativo do Estado e das instituições na dinâmica da industrialização, estimulando a discussão sobre a importância do ambiente institucional para o desempenho socioeconômico de um regime de produção particular (Amsden, 2004; Wade, 1990; Gereffi e Wyman, 1990).

Já a literatura sobre variedades de capitalismo (Hall e Soskice, 2001), dominante no campo da ciência política nos últimos quinze anos, incorporou o papel de complementaridade institucional como requisito para o desempenho socioeconômico eficiente de países em geral. A maneira pelo qual as instituições podem melhorar o

---

3. Disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/10/emerged\\_economies](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/10/emerged_economies)>. Acesso em: 20 maio 2014.

desempenho econômico foi analisada por especialistas em economia e ciências sociais e há um consenso sobre a sua importância (Rodrik, 2004; Chang, 2004).

A construção de um novo Estado desenvolvimentista defronta-se, contudo, com o desafio de buscar uma coordenação maior de interesses e apoios entre Estado, empresários e trabalhadores, para o que a concertação entre estes atores estratégicos, que têm capacidade de influir no ciclo de políticas públicas, possa ser uma solução promissora (Evans, 2005; 2008).

Mais recentemente, defrontou-se também com as críticas, que não foram poucas, à formulação inicial de Bresser Pereira (2010) do novo desenvolvimentismo. Carneiro (2013), por exemplo, vê que, ao lado dessa estratégia centrada no desenvolvimento, existira outra que prioriza a distribuição de renda e por isso a chama de “social-desenvolvimentismo”. Gonçalves (2014, p. 637), por sua vez, afirma que o neodesenvolvimentismo não tem uma concepção propriamente diversa de desenvolvimento, pois “é fortemente crítico em relação ao nacional desenvolvimentismo, e as convergências com a ortodoxia convencional são evidentes”, em direto confronto com a formulação inicial deste modelo e de muitos de seus desdobramentos.

Com base no trabalho mais recente de Arbix e Martin (2010), entretanto, Gomide e Pires (2014, p. 15) assinalam que talvez estejamos à frente de uma configuração mais peculiar de “ativismo estatal sem Estado”, porque esta outra concepção sugere que ela deriva “de ferramentas e mecanismos indutores do mercado no lugar de comandos diretivos autoritários”. De qualquer forma, assinalam que, nesta percepção, mantém-se “um papel central para o Estado no processo de desenvolvimento” a despeito do fato que tal visão sugira “que este passe a atuar a partir de novas ferramentas e mecanismos econômicos indutores do mercado no lugar de comandos diretivos e autoritários”.

Nos seus estudos sobre Estado e desenvolvimento, Evans (2005) já alertava que, para além do crescimento econômico e da transformação produtiva, é importante levar em conta o contexto de democracia e o fortalecimento da sociedade civil, razões pelas quais os objetivos de desenvolvimento necessitam de maior legitimidade de parte da sociedade do que no contexto do Estado desenvolvimentista, que esteve associado a regimes autoritários.

Diferentemente de seus estudos anteriores, o controle democrático de “baixo para cima” pode constituir uma importante fonte de legitimação para uma coalizão mais ampla da sociedade em torno de uma estratégia de desenvolvimento, tal como preconizada pelo novo desenvolvimentismo. No entanto, o controle democrático é também mais frágil *vis-à-vis* a burocracia do Estado e as elites empresariais, sendo um limite para esse controle social a própria natureza hierárquica da burocracia, tornando-a menos responsiva às pressões vindas da sociedade civil organizada em sindicatos de trabalhadores, movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) (Evans, 2005).

Assim, as instituições públicas, de um modo geral, e a construção de um Estado desenvolvimentista, em particular, dependem de uma combinação do que pode ser visto como três pilares de um tripé. São eles: *i*) a capacidade burocrática baseada em recrutamento meritocrático com normas profissionais previsíveis, carreiras compensadoras e estruturas organizacionais coordenadas que possibilitam a busca de objetivos coletivos; *ii*) “sinais de mercado” com custos e benefícios que facilitam a alocação eficiente de recursos e asseguram que os objetivos sejam consistentes com os meios disponíveis; e *iii*) a participação democrática de baixo para cima que assegura que os objetivos perseguidos pelo Estado refletem as necessidades e desejos dos cidadãos comuns (Evans, 2005).

Mais tarde, Evans (2008, p. 3) aprofundaria essa discussão, assinalando que o “novo Estado desenvolvimentista do século XXI” deveria ser uma extensão do que o antecedeu, caracterizado pela “autonomia inserida” na relação entre Estado e empresas, mas também com uma interlocução de mão dupla com a sociedade civil, sob “instituições políticas e capacidade de definir objetivos coletivos” e com base no investimento do que tem sido chamado “capital humano” (ou “capabilidades humanas”, literalmente).

Mais do que isso, o autor passa em revista uma série de reflexões contemporâneas sobre as teorias do desenvolvimento e assume uma dinâmica virtuosa do que seria o novo regime produtivo caracterizado pelo crescimento baseado na tecnologia da informática (*bit-driven growth*), tendo em vista a transição em andamento de economias industriais para economias de serviços: baseando-se em Ostrom, o autor ressalta que, nesse caso, “as capacidades estatais de dinamização dos serviços são coproduzidas pelos seus revedores”, como na saúde, educação, mas “as habilidades e capacidades organizacionais para estimular este engajamento são mais complexas e difíceis de serem construídas porque elas são mais políticas que tecnocráticas” (Evans, 2008, p. 16). Tendo em vista

o reconhecimento desta dificuldade de vislumbrar uma concretização deste modelo, assumida pelo autor, estaremos trabalhando com suas proposições de 2005.

Anteriormente, portanto, para Evans, cada um dos três pilares evitaria, de forma complementar, que o aparelho de Estado fosse utilizado para fins predatórios (*rent-seeking*). Trata-se de uma combinação de soma positiva entre burocracia, mercado e sociedade civil organizada. Um dos benefícios de fortalecer o controle democrático deliberativo é que ele pode ser a única forma de gerar um sentido de apropriação das instituições e programas públicos que legitimam os gastos públicos, ao mesmo tempo que permite uma redução do insulamento burocrático. As relações entre Estado, mercado e sociedade ficam, portanto, enriquecidas com a incorporação de mecanismos de democracia deliberativa, *accountability* e busca de legitimação para ação do Estado. Esta última é especialmente relevante após os acontecimentos da crise de 2008, que colocaram a regulação na ordem do dia (Evans, 2005).

## 1.2 Novas arenas de concertação entre Estado e sociedade

De qualquer forma, a relação entre os atores estratégicos (Estado, empresários e trabalhadores) envolve os campos político e econômico com suas respectivas lógicas institucionais (práticas materiais e simbólicas com suas crenças, pressupostos e valores que orientam as ações dos atores). O controle de “baixo para cima” eficaz precisa ser fortemente enraizado na sociedade civil com mobilização e engajamento. Neste sentido, é fundamental investigar os espaços de diálogo social, as alianças entre os atores dentro do Estado e os da sociedade civil que sejam centrais para o terceiro pilar necessário ao novo Estado desenvolvimentista. Vale lembrar que os interesses organizados no Estado desenvolvimentista do pós-guerra tinham características corporativas, mas hoje o diálogo e a concertação vão além do corporativismo como forma de democratizar e coordenar a arena pública (Evans, 2005).

Assim, além da recuperação da importância do Estado, o diálogo público-privado, desdobrando-se em diversos formatos de concertações, acordos e pactos tripartites ou pluripartites, não pode ser deixado de lado na perspectiva aqui adotada. No amplo balanço de países da Europa Oriental, África, América Latina e Ásia, coordenado por Fraile (2010, p. 3), a editora do livro afirma:

[o argumento] apresentado neste volume que sugere que, quando relativamente forte (significando institucionalizado, com um real impacto na formulação de políticas e com significativa representação trabalhista independente), o tripartismo tem sido capaz de inserir uma preocupação com a equidade no processo de *policy making*, e isto, por sua vez, tem ajudado aos países reconciliar objetivos econômicos e sociais na medida em que se liberalizavam.

Em outros livros que incorporam nesta reflexão os países desenvolvidos, editados um por Hayler (2011) e outro por Katz, Lee e Lee (2004), a editora do primeiro traz explicitamente à tona a necessidade de que o “Estado desempenhe um papel fortalecedor, criando um ambiente no qual práticas de barganha coletiva tenham lugar” (Hayler, 2011, p. 305). O quase silêncio da ciência política sobre essas reações talvez derive, de um lado, do fato de que a bibliografia produzida sobre essa temática se dê no campo da sociologia do trabalho e/ou relações industriais e, de outro, de que estas questões estiveram anteriormente embaladas na temática do corporativismo.

Ademais, a reflexão sobre o diálogo entre o público e o privado havia se tornado menos importante na discussão sobre os processos de negociação política depois da redemocratização no que concerne às políticas públicas de desenvolvimento da região. A falta de preocupação das abordagens teóricas predominantes na ciência política com os pactos público-privados, particularmente aquela sobre variedades de capitalismo, foi reclamada pelos teóricos neocorporativistas. Regini (2003, p. 253), por exemplo, assinala que “(...) a questão central não era difícil de formular: qual é a relação entre os pactos sociais, ou qualquer outra forma de regulação concertada da economia e as variedades de capitalismo que são alternativas ao ‘mercado livre’?”

Tudo isso forma um modelo de análise da interação entre Estado, mercado e sociedade civil organizada no estabelecimento de objetivos de desenvolvimento que se materializam em políticas de transformação produtiva; este é nosso propósito neste subprojeto do estudo *Brasil e os Atores Emergentes em Perspectiva Comparada: capacidades estatais e a dimensão político-institucional*, voltado exatamente para a dimensão das relações entre Estado e sociedade.

Surpreendentemente ou não, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e outros organismos internacionais proporcionaram um meio para novos arranjos institucionais nos países emergentes, por intermédio do incentivo a práticas de concertação, negociação ou de “diálogo social”, produzindo análises, “recomendações”, ou mesmo

projetos de políticas públicas e até “pactos sociais”, com uma composição bipartite, tripartite ou pluripartite, com resultados muitas vezes aceitos somente com decisões consensuais. É para algumas destas iniciativas que estaremos voltados neste trabalho, as quais abrem espaço para a “voz” das prioridades sociais de vários grupos, sem falar nas críticas que assumem contra a “ortodoxia neoliberal” (Stiglitz, 1998; Chang, 2004).

Estas novas iniciativas podem ser encontradas em países de vários continentes e em diferentes níveis de governo, tendo todos acabado por se constituírem em uma nova organização internacional, a Associação Internacional dos Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares (Aicesis), fundada em julho de 1999, sob inspiração da OIT, do Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Organização dos Estados Americanos (OEA), entre outros organismos nacionais e internacionais. No início de seu funcionamento, a nova organização tinha 24 membros e hoje conta com 71.<sup>4</sup> Mas a interação internacional destas entidades continuou e, em 2013, uma nova organização semelhante foi formada, agora envolvendo conselhos nacionais, subnacionais e municipais de toda a América Latina e Caribe, a Rede de Conselhos Econômicos e Sociais da América Latina e do Caribe (Cesalc), que já teve uma segunda reunião nesse ano, estando com duas programadas para 2015 e 2016.<sup>5</sup>

Além da já referida crítica aos insucessos da globalização em promover crescimento sustentado desde os anos 1980 e 1990, este e outros insucessos levaram a OIT, a pedido da Organização das Nações Unidas (ONU), a formar a Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização a partir de 2002, cujo relatório final recomendava, em 2004, maior consideração e incorporação da dimensão social nas abordagens à globalização (OIT, 2008). Mas não foi apenas esta a contribuição da OIT para o reconhecimento da importância da dimensão social na globalização, pois, em seguida, a organização promoveu um projeto denominado *Fortalecimento dos Mecanismos Institucionais para o Diálogo Social* na América Latina e Caribe, entre 2004 e 2007, o qual resultou na formação ou reforço de pelo menos uma nova arena de negociação tripartite em cada um dos países destas regiões.

---

4. Disponível em: <<http://www.aicesis.org>>. Acesso em: 26 mar. 2014.

5. Ver: <<http://www.cesalc.org>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

A influência da OIT no estímulo à concertação, ao tripartismo e ao diálogo social foi reforçada por um outro projeto na região, ainda em andamento: a Agenda Nacional de Trabalho Decente (ANTD), entre os anos 2006 e 2015. Nesta nova atuação, o “trabalho decente” é entendido como estando “além das questões de salários e condições de trabalho” e trazendo à tona um novo conteúdo das negociações trabalhistas, agora podendo incluir processos de treinamento, de saúde e segurança, de flexibilidade das normas laborais, de um ambiente de trabalho saudável, de não discriminação de gênero ou etnias, entre outros aspectos que têm alcance “extra fábrica” (OIT, 2006, p. 51).

Entre estas e outras iniciativas, deve-se notar que a promoção do diálogo tripartite é vista não apenas como uma simples discussão entre os atores estratégicos em termos de melhores salários ou condições de trabalho, mas como um acessório do ciclo de políticas públicas. Na medida em que incorpora os trabalhadores e empregadores, com a participação ativa do Estado, presume-se que as práticas tripartites se desdobrarão em um jogo de soma positiva em que todos podem ganhar. Neste contexto, a modernização das instituições públicas, as políticas emergenciais de combate à pobreza e ao desemprego e o desenvolvimento do diálogo social para encontrar soluções mutuamente aceitáveis para os principais problemas sociais e trabalhistas do país tornam-se não só uma prioridade, mas também uma condição para o sucesso da estabilização das economias dos países latino-americanos (OIT, 2004, p. 3), ainda que não apenas destes.

Todos estes projetos devem ter tido um papel catalisador de uma alternativa à globalização no momento atual, inclusive porque a OIT há muito valoriza o “diálogo social” e o tripartismo para o desenvolvimento de iniciativas na busca de “justiça social”. Em sua quase centenária história, a instituição iria emitir, em 1960, a Recomendação nº 113, que estimulou as consultas tripartites nacionais, por setor econômico, como foi recuperado pelos projetos citados. Esta agência, que se volta para a coordenação das ações com os movimentos operários de diferentes países do mundo, objetivando promover estratégias de diálogo e de coordenação, assim qualifica os mecanismos empregados:

O diálogo social e o tripartismo provaram ser um meio valioso e democrático para responder às preocupações sociais, construir um consenso, ajudar a atualizar a legislação trabalhista e implementação de normas internacionais e de considerar uma ampla gama de questões trabalhistas para que os parceiros sociais devam desempenhar um papel direto, legítimo e insubstituível (OIT, 2004, p. 3).

Esse crescente movimento na busca de superar o viés econômico neoliberal das reflexões sobre as práticas nacionais e internacionais dentro dessa visão econômica da globalização, por meio do diálogo social, do tripartismo e do crescimento sustentável, desenvolveu-se praticamente no mesmo momento de uma suposta crise terminal dos arranjos neocorporativistas europeus (Tapia e Gomes, 2008).

De fato, desde o final dos anos 1980, a agenda de flexibilização das relações de trabalho (no contexto de uma discussão maior sobre a “reforma” do Estado de bem-estar) e uma pressão por maior competitividade econômica foram acompanhadas por um enfraquecimento das práticas de negociação corporativistas tripartites amplas. O surgimento de novas demandas não abrigadas por acordos neocorporativistas e a criação de uma nova matriz social (com o surgimento de “novos pobres”, o enfraquecimento dos sindicatos, envelhecimento da população e os problemas dos sistemas de pensões e desemprego de longa duração difundido entre as camadas mais jovens), paralelamente à reestruturação econômica, foram absorvidos como evidência de uma falha estrutural no neocorporativismo (Tapia e Gomes, 2008).

Apesar das previsões de os acordos neocorporativos serem incapazes de se adaptar às novas condições estruturais, durante os anos 1990 foi implantada uma série de novos arranjos sob estes princípios que resultaram em uma nova busca de geração de consenso social em torno de políticas econômico-sociais. Estes acordos, que tinham objetivos diferentes e ocorreram em um contexto diferenciado daqueles implantados durante o “período de ouro” do capitalismo, apresentam-se como ponto de contato com o movimento da OIT para buscar um consenso para lidar com situações conflituosas relacionadas com a acumulação de capital e as novas condições sociais e políticas.

Enfim, sem ter os mesmos contornos dos arranjos corporativos anteriores, temos o surgimento de um outro paradigma de concertação – centrado no diálogo social tripartite ou pluripartite – que ganha larga difusão nos mais diversos países, em diferentes contextos, levando Schmitter (2012) a se perguntar se não estaríamos voltando para arranjos dessa ordem para dar conta da crise de 2008-2009.

### 1.3 Capacidades estatais e conselhos selecionados

Dito tudo isso, cabe lembrar que, dentro da já mencionada preocupação central desse projeto com as capacidades estatais e a dimensão político-institucional do Brasil em

perspectiva comparada com a de outros países emergentes, estaremos voltados para a esfera das relações entre Estado e sociedade destes países, tendo os membros do grupo do BRICS como base empírica.

As esferas de relações entre Estado e sociedade são diversas e multifacetadas, e, para efeitos comparativos, restringiremos nos a novas entidades extraparlamentares de assessoramento ao Executivo, que tiveram uma origem relativamente assemelhada em conjunturas críticas social, política e/ou econômica desses países, com o objetivo de ser mais um instrumento de fortalecer as capacidades estatais no campo da interlocução com a sociedade civil. Os conselhos dos países selecionados para este trabalho foram o sul-africano, o indiano e o brasileiro, instituídos em circunstâncias semelhantes. Afora o da África do Sul, que foi fundado em 1994, os demais conselhos inserem-se em um nicho temporal, entre 2003 e 2009, tendo o conselho brasileiro sido fundado em 2003, o da Índia em 2004, o da Federação Russa em 2005 e o da China em 2009.

Mais precisamente, portanto, este trabalho busca analisar de que forma a implementação dessas instituições extraparlamentares na esfera das relações entre Estado e sociedade desses países – como agências governamentais, conselhos setoriais, conselhos temáticos, entre outros tipos de órgãos com interações público-privadas – pôde expandir suas “capacidades estatais” de ampliar, fortalecer o diálogo, a concertação de entes da sociedade civil para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento.

A partir da extensa e complexa bibliografia sobre capacidades estatais (Souza, 2013), parece-nos que Karo e Kattel (2014) apresentam uma fértil caracterização do fenômeno por assumi-las como o conceito mais amplo em toda a discussão sobre políticas públicas, ou seja, elas seriam “a consecução dos resultados apropriados como desenvolvimento e bem-estar sustentáveis (baseados em valores como legitimidade, *accountability*, submissão às normas e ao consentimento)”. Como outros as definiram como “o Estado em ação”, aqui temos a mesma percepção, qualificada de forma mais rica e implicitamente referida aos resultados (*outputs*) (Karo e Kattel, 2014, p. 84).

Em ordem decedente, os autores assinalam ainda que as capacidades estatais desdobram-se em capacidades políticas e administrativas, sendo aquelas as que podem “distinguir entre o que é desejável e o que é factível, através dos processos de *policy*, debate e de intermediação de interesses (tanto dentro da burocracia e instituições políticas quanto entre

atores políticos e privados)”. Por último, completando a reflexão dos autores, esta capacidade depende da capacidade administrativa, que consiste nos “recursos de administração efetiva (baseados em valores como economia, eficiência, responsabilidade, *probity* e equidade) e na habilidade do sistema político de usar seus recursos para implementar as escolhas políticas que foram feitas” (Karo e Kattel, 2014, p. 84).

Mais importante, os autores “integram” esses conceitos de capacidade à literatura de “políticas de desenvolvimento”, possibilitando que tudo isso ganhe maior sentido, a partir da especificação desta concepção de capacidade estatal nos níveis macro, meso e micro. Este trabalho se concentra no nível intermediário, ou seja, aquele que compreende “interações institucionais e mecanismos de coordenação, tanto dentro do sistema político administrativo (como este sistema é estruturado, regulado e mantido) quanto as interações Estado-mercado (que tipos de interações são predominantes, por exemplo, formais *versus* informais)” (Karo e Kattel, 2014, p. 84).

Com isso podemos operacionalizar o estudo da capacidade estatal de interlocução entre Estado e sociedade civil para a formulação de políticas, que são os conselhos com esta função na África do Sul, Índia e Brasil, países selecionados pelos seus sistemas políticos relativamente mais democráticos que os dos outros dois. Para tanto, o exame empírico destes desdobramentos requer uma análise da interlocução, concertação ou negociação propiciada pelos conselhos daqueles países, o que, por sua vez, necessita de uma recuperação de sua origem, sua estrutura institucional, dinâmica de funcionamento. Quanto mais estes últimos forem reconhecidos como distintos das práticas existentes, mais poderemos entender que os conselhos representaram uma expansão das capacidades estatais no âmbito das relações entre Estado e sociedade; inversamente, quanto menos mostrarem-se distintos das mesmas práticas, menos os conselhos representarão uma expansão das referidas capacidades estatais no âmbito das relações entre Estado e sociedade.

Por último, mas não menos importante, tendo em vista a orientação para a formulação de políticas deste estudo, optamos por investigar a formação e a importância dos conselhos, enfocando aqueles três países do grupo do BRICS em que as relações entre Estado e sociedade estão e estiveram relativamente institucionalizadas em regimes semidemocráticos durante o processo de modernização por que passaram no século XX, como o Brasil, a África do Sul e a Índia, para avaliar contribuições dos conselhos público e privado dos dois últimos países para o primeiro.

Não é, portanto, demais descerrar rapidamente o *deficit* democrático de todos eles, especialmente dos dois últimos (Benachenhou, 2013). No caso mais dissonante, que é o da África do Sul, Friedman (1995) lembrou bem que o país era uma democracia altamente excludente de base racista e que a transição por que ele passou nos anos 1980 e 1990 não foi do autoritarismo para a democracia, mas desse singular restrito regime democrático – controlado por uma pequena elite de brancos ingleses e *afrikaners* (aqueles de descendência holandesa), asiáticos e *coloured* (aqueles que eram descendentes de uniões mistas) – para uma democracia de direitos universais incluindo a maioria negra, ainda que praticamente em nível formal até os dias de hoje (Marais, 2011; Natrass, 2014).

No que concerne à Índia, ainda que considerada a maior democracia do mundo, esta qualificação somente pode ter um valor simbólico-quantitativo porque os direitos de cidadania têm uma remota vigência para cerca de 60% de sua população de 1,2 bilhão de habitantes, que vive em áreas rurais, que marca a grande desigualdade socioeconômica e regional do país (Corbridge, Harris e Craig, 2013; Mazumdar, 2014; Domingues, 2013).

O Brasil, por sua vez, depois de passar por períodos democráticos e autoritários, permeado por várias crises políticas, vive hoje o mais longo período democrático de sua história, com eleições livres regulares para os três níveis de governo, buscando seguir uma política de desenvolvimento com incorporação social dos mais pobres, tendo por base uma orientação econômica ortodoxa (Evans, 2008; 2010; Bresser Pereira, 2010; Boschi, 2014).

Por força de um padrão relativamente similar de substituição de importações sob a tutela do Estado, contudo, estes países chegaram aos anos 1970 com sérios entraves político-econômicos para a continuidade de seu desenvolvimento, que foram intensificados pela crise do petróleo daquela década. Depois de passarem por diferentes experimentos de políticas econômicas associadas às recomendações liberalizantes do Consenso de Washington nos anos 1980 e 1990, com resultados mais e menos satisfatórios, eles conseguiram atingir maiores períodos de crescimento, uma renovada combinação de uma seletiva intervenção social e ortodoxia econômica (Benachenhou, 2013; Bresser Pereira, 2010).

Enfim, este estudo volta-se para a análise de instituições no campo das relações entre Estado e sociedade nos países emergentes do grupo BRICS, enfocando o Conselho

Nacional de Desenvolvimento e Trabalho da África do Sul (National Economic Development and Labour Council – Nedlac), o Conselho Nacional de Assessoramento (National Advisory Council – NAC) da Índia para compará-lo com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Cdes) do Brasil, em termos do potencial daqueles de contribuir para o governo do Brasil manter ou reformular seu Cdes para alavancar seu ritmo de desenvolvimento em nível competitivo com países similares ou mesmo com nações mais ricas. Além de entrevistas com o *staff* desses conselhos, empresários e técnicos de entidades empresariais, estaremos nos valendo das poucas análises bibliográficas sobre eles e de informações (principalmente de *sites* oficiais) obtidas pela internet.

## 2 O NEDLAC E A TRANSIÇÃO DA ÁFRICA DO SUL PARA UMA DEMOCRACIA MULTIÉTNICA

### 2.1 Origens políticas e econômicas

O Nedlac foi uma das primeiras leis do governo Nelson Mandela, institucionalizando um longo e conflituoso diálogo entre empresários, trabalhadores, governo e sociedade civil na África do Sul, depois da vitória eleitoral do Congresso Nacional Africano (African National Congress – ANC) em 1994, levando Mandela à presidência do país. O conselho foi implementado a partir de 1995 e se insere no final da longa transição de uma democracia que englobava apenas a elite de brancos ingleses e *afrikaners*, grupos asiáticos e de *coloured* para uma democracia universal, na qual os direitos de cidadania foram estendidos aos negros, que eram a grande maioria da população.

A democratização da África do Sul foi um longo e complexo processo de expansão de direitos de cidadania, podendo ser considerado seu ponto de partida a fundação do ANC em 1912. A luta passou por várias formas de protestos em favor da igualdade, por parte dos povos negros segregados, com base na ideia de inferioridade racial: da resistência pacífica, capitaneada por Gandhi no período em que viveu na África do Sul, à luta armada, passando por outras formas de manifestação como greves, boicotes, passeatas, com avanços e retrocessos e quase sempre com uma resposta violenta, muitas vezes armada, por parte dos governos da ordem dominante branca, formada de descendentes dos colonizadores ingleses e dos *afrikaners* (Friedman, 1995; Butler, 2009).

Diante dessa longa e ativa resistência da maioria da população, que vivia em uma cidadania “de segunda classe”, o segregacionismo, ou *apartheid*, tornou-se uma parte da

ordem legal do país em 1948 até ser declarado “insustentável” pelo presidente Frederik Willem de Klerk ao fazer seu discurso de inauguração de seu governo ao Parlamento, em 1990, quando também Mandela foi libertado.

Depois de uma década de grandes enfrentamentos entre brancos e negros, com as greves de Durban e os massacres de Soweto nos anos 1970, alguns passos começaram a ser dados para o fim do segregacionismo; em primeiro lugar, no sentido de diminuição da violência que o *apartheid* gerava, envolvendo cada vez mais negociações bipartites ou tripartites, como em uma transição pactuada. Em seguida, o país foi alvo de crescentes manifestações internacionais contrárias à sua política de segregacionismo racial e, a partir de 1990, as articulações pactuadas da mesma forma voltaram-se para a extinção do *apartheid* e a construção de uma nova ordem social.

Até 1994, as disputas – e negociações – entre as elites brancas e os representantes da população negra continuaram, mas foi apenas em setembro de 1992 que um importante membro do Partido Nacionalista, Roelf Meyer (*afrikaner*), ministro do Desenvolvimento Constitucional, e o secretário-geral do ANC, Cyril Ramaphosa, foram encarregados de chegar a um entendimento realista e pragmático para concretizar a transição. A missão foi cumprida com a formalização de um acordo bilateral em um documento intitulado Record of Understanding, estabelecendo a convocação de uma Assembleia Constituinte, um governo interino, liberação de prisioneiros políticos, entre outros dispositivos. Para viabilizar essa pauta mínima, os dois líderes promoveram a convocação de um Fórum de Negociação Multipartidário em abril de 1993, o qual respaldou as medidas (Parsons, 2001).

Superados vários obstáculos e ainda em meio a novas ações violentas de grupos contrários à transição, o governo e o ANC ratificaram uma constituição provisória em novembro de 1993, marcando as primeiras eleições multiétnicas livres para abril de 1994. Vitorioso nestas eleições, Mandela promulga o Nedlac Act em novembro do mesmo ano, e o conselho é instalado em fevereiro de 1995, tornando-se parte permanente do aparelho estatal a partir desse ano como um novo fórum constitucional de negociação política e de políticas governamentais, com os seguintes objetivos definidos em seu mandato:

- lutar para promover os objetivos de crescimento econômico, participação do processo decisório sobre a economia e equidade social;

- buscar alcançar o consenso e estabelecer acordos em assuntos relativos à política econômica e social;
- considerar toda proposta de legislação trabalhista relativa a políticas sobre o mercado de trabalho antes de ela ser introduzida no Parlamento;
- considerar todas as mudanças significativas na política econômica e social antes de ela ser implementada ou introduzida no Parlamento;
- incentivar e promover a formulação de políticas em assuntos sociais e econômicos de forma coordenada.<sup>6</sup>

Antes da eleição, Mandela lançou um longo documento intitulado *The Reconstruction and Development Programme (RDP)*, que delineava os rumos que o país deveria seguir dali em diante, baseado nos eixos de atendimento às necessidades básicas, de desenvolver os recursos humanos, de reconstruir a economia e de democratizar o Estado e a sociedade, com o que clamava pelo apoio de seus compatriotas:

Entre 26 e 28 de abril, cada um de nós tem o direito de exercitar uma escolha, sem dúvida uma das mais importantes escolhas que cada um de nós jamais fará. Esta opção determinará nosso futuro socioeconômico e aquele de nossos filhos. Junte-se a nós neste movimento patriótico para assegurar tudo aquilo que todo o nosso povo compartilhará no futuro (tradução nossa).<sup>7</sup>

Os dois últimos passos formais mais significativos na transição para a democracia universal na África do Sul foram a promulgação da nova Constituição em 1996, substituindo a provisória de 1993, e o trabalho da Comissão de Reconciliação e Verdade (Truth and Reconciliation Commission) entre 1995 e 2003, ainda que mais aplaudido internacionalmente que domesticamente.

Tudo isso e a inserção do Nedlac exatamente no Ministério do Trabalho, tendo o ministro da pasta como o porta-voz oficial do Nedlac, permite-nos compreender a

6. Disponível em: <[http://www.saflii.org/za/legis/num\\_act/nedalca1994437/](http://www.saflii.org/za/legis/num_act/nedalca1994437/)>. Acesso em: 18 maio 2014.

7. Disponível em: <<http://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv02039/04lv02103/05lv02120/06lv02126.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

importância destes atores – trabalho e sociedade civil – no conselho, uma vez que ambos estiveram na linha de frente das negociações para a democratização da África do Sul.

Para as lideranças empresariais, no entanto, o conselho consistia em um projeto ambicioso, e apoiaram a criação do Nedlac como um canal de “diálogo social” entre grupos que estiveram em luta mais ou menos violenta por mais de cem anos, como um potencial de harmonização de sociedades que têm “fraturas” e que conseguem, enfim, buscar superá-las pacificamente por meio da criação de capital social, a exemplo da Irlanda e Hungria.

Essa observação foi feita por um entrevistado (Parsons, 2013, entrevista), que a completou, manifestando seu reconhecimento dos riscos de convivência pacífica de grupos diversos que estiveram em luta por mais de um século, algo que podia ser visto em uma greve de mineiros ocorrida no final de 2012, cuja repressão pela polícia resultara em aproximadamente 34 trabalhadores mortos. Butler (2009), intelectual e professor de política da prestigiosa Universidade de Witwatersrand, reconheceu que a África do Sul não teria superado suas “fraturas” permanecendo uma sociedade de “baixa confiança mútua”, com agudas tensões entre capital e trabalho.

As negociações para a transição não passavam apenas pela área política e, mais diretamente, o Nedlac derivou da fusão de duas comissões tripartites, ligadas a questões do trabalho nessa transição: o National Manpower Commission (NMC) e o National Economic Forum (NEF). Aquela foi fruto de uma outra comissão parlamentar orientada para a reestruturação de alguns pontos das leis trabalhistas, depois das greves de Durban em 1973 e das revoltas de Soweto em 1976, que acabou por recomendar o reconhecimento legal dos sindicatos no final de 1979 (Wiehahn Commission). Entretanto, as associações de cúpula sindical – o National Council of Trade Unions (Nactu) e o Congress of South Africa Trade Unions (Cosatu) – boicotaram os trabalhos conjuntos por não concordarem com os termos de representação na comissão, o que, paradoxalmente, estimulou maiores contatos diretos entre as lideranças sindicais e empresariais (Parsons, 2013, entrevista; Butler, 2009).

Tendo em vista uma crescente agitação no chão de fábrica e negociações entre capital e trabalho em nível local, muitas empresas começaram a fazer acordos individuais com os sindicatos, o que levou a negociações de mais alto nível entre as respectivas

organizações dos trabalhadores e empresários, resultando no Laboria Minute (1990), primeiro “estatuto” sobre o trabalho na África do Sul. Além de universalizar os direitos dos trabalhadores já existentes para toda a classe trabalhadora, inclusive trabalhadores rurais e domésticos, este documento estipulava que qualquer legislação sobre o trabalho deveria ser considerada pelas organizações de cúpula do capital e do trabalho, antes de ser objeto de negociação no Parlamento.

Por sua vez, o NEF, formado em 1992, foi uma resposta a reivindicações do setor trabalhista para que cessasse uma unilateral reestruturação geral da economia, detonada pela adoção de uma tarifa de valor agregado no ano anterior, oposição que gerou um amplo apoio às organizações sindicais e permitiu-lhes propor uma fusão da NMC e do NEF, o que foi respondido com a criação do Nedlac, proposta compartilhada pelos empresários progressistas da Business Unity of South Africa (Busa) (Parsons, 2013, entrevista; Webster e Sikwebu, 2006).

## 2.2 Estrutura e dinâmica organizacional

O novo órgão ganhou uma complexa estrutura organizacional, formada de quatro *constituencies* (grupos sociopolíticos) e quatro câmaras temáticas de negociações (Naidoo, 2013, entrevista). As *constituencies* concretamente são o setor empresarial, por intermédio da Busa; os trabalhadores, por meio da Confederations of South African Trade Unions, do Nactu e da Federation of Unions of South Africa (Fedusa); o governo, por meio de alguns ministérios, tendo o Ministério do Trabalho como o líder; e a sociedade civil, composta de várias ONGs importantes naquele país, como a South African National Civics Organization (Sanco), junto à Women’s National Coalition (WNC), à South African Youth Council (Sayc), à Disabled People of South Africa (DPSA) e à South African National Apex Cooperatives Financial Sector Campaign Coalition. Os membros de cada *constituency* são representados por um *convenor* (organizador) e um *deputy convenor* (vice-organizador).

As câmaras temáticas são: Câmara do Mercado de Trabalho; Câmara de Comércio e Indústria; Câmara do Desenvolvimento; e a Câmara Monetária e de Finanças Públicas. O conselho acolheu a quarta *constituency*, que é a *community*, ainda que apenas na Câmara do Desenvolvimento (mas frequentando oficiosamente a Câmara Monetária e de Finanças Públicas). Esta discrepância foi muito criticada pelo *convenor* da *constituency* da sociedade civil em relação às outras: foi enfatizado seu limitado acesso às câmaras até

seus limites técnicos para se fazer ouvir, passando pela própria composição inorgânica do grupo (Froyle, 2013, entrevista).

Acima das câmaras temos o Management Council ou Conselho de Administração, composto de quatro *convenors* gerais, treze *convenors* das quatro câmaras e o diretor executivo. Acima deste conselho e do diretor executivo situa-se o Conselho Executivo, composto por dezoito membros de cada *constituency*. O Conselho Executivo junto com o diretor executivo são a autoridade máxima do Nedlac, reúnem-se obrigatoriamente quatro vezes por ano; existe também uma outra reunião protocolar com a presença do presidente ou do vice-presidente, na qual os trabalhos de cada câmara são relatados – o Nedlac Annual Summit –, como forma de prestar contas de suas contribuições ao governo.

Além de regras básicas de trâmite vertical das matérias a partir de proposições de qualquer *constituency* nas câmaras, o conselho também incorpora alguns requisitos importantes no seu funcionamento: qualquer decisão sobre algum assunto deve ser tomada sempre por consenso dos quatro grupos lá representados: empresários, trabalhadores, governo e sociedade civil, sob pena de não se ter um pronunciamento do Nedlac, regra que evidentemente exigia e exige de todas as *constituencies* uma grande disponibilidade de negociação.

Surpreendentemente ou não, o Nedlac estabeleceu um protocolo formal de relações com o Parlamento que, depois de reconhecer os papéis singulares de cada um destes entes institucionais, define-se como encarregado “de promover os objetivos do Nedlac e assegurar que ele é capaz de exercer seus poderes e funções relevantes para o processo legislativo”.<sup>8</sup>

O documento, intitulado Protocolo sobre as Relações entre o Nedlac e o Parlamento (Protocol on the Working Relationship between Nedlac and Parliament), é um longo e detalhado texto escrito do ponto de vista do Nedlac, que pode ser resumido nesta passagem:

[o] Nedlac visa assegurar que ele atinja seus objetivos e, em particular, suas obrigações de considerar toda legislação trabalhista relacionada às políticas de mercado de trabalho antes de elas serem introduzidas no Parlamento, e considerar toda mudança significativa às políticas econômicas e sociais antes de elas serem implementadas ou introduzidas no Parlamento sem causar atrasos indevidos ao processo legislativo ou parlamentar (...) (tradução nossa).<sup>9</sup>

---

8. Disponível em: <<http://www.nedlac.org.za/article.php?id=106>>.

9. Disponível em: <<http://www.nedlac.org.za/article.php?id=106>>.

E continua, mais à frente: “Tal postura deriva da lei que instituiu o Nedlac dando-lhe estes poderes, que se desdobram em itens como a proibição ao Parlamento de reabrir as discussões sobre matérias decididas pelo Nedlac”.<sup>10</sup>

Sob grandes expectativas, era de se esperar que o amplo compromisso, que pusera em pé um novo regime democrático multiétnico, mostrasse suas tensões; e não foi outra coisa o que tem se passado no Nedlac (sob a ambiciosa regulamentação de suas relações com o Parlamento já explicitadas) desde então até os dias atuais. Naquele momento, as questões que ficaram e se sobressaíram foram a legislação trabalhista e as reformas econômicas.

No que se refere à primeira, ainda no início de suas atividades em 1995, o conselho discutiu e aprovou uma proposta de reforma nas leis trabalhistas, expandindo os direitos de organização e representação sindical, de fazer piquetes e greve, que levou o nome de Labour Relations Act (LRA), sendo depois aprovado pelo Parlamento no final de 1995. Nesse ano, foi também criado o Conselho para Conciliação e Mediação e Arbitragem (Council for Conciliation and Mediation and Arbitration – CCMA), voltado para tratar das disputas entre capital e trabalho, tido como uma grande conquista por Butler (2009, p. 74):

O CCMA foi fortalecido pelo LRA para mediar conflitos e resolver entre os trabalhadores organizados e o setor empresarial. Diferentemente de seus predecessores altamente ineficientes, ele conseguiu uma taxa de acordos de cerca de 70%, reduzindo tanto as ações industriais quanto os encargos das cortes de disputas trabalhistas.

Outras políticas de promoção do trabalho, em que o Nedlac se envolveu sem maiores diferenças internas, foram o Employment Equity Act, o Mine Health and Safety Act e o Skills Development Act em 1998, este último na tentativa de criar um sistema de qualificação da força de trabalho, o que foi conseguido em larga medida, no que se chamou de Presidential Job Summit.

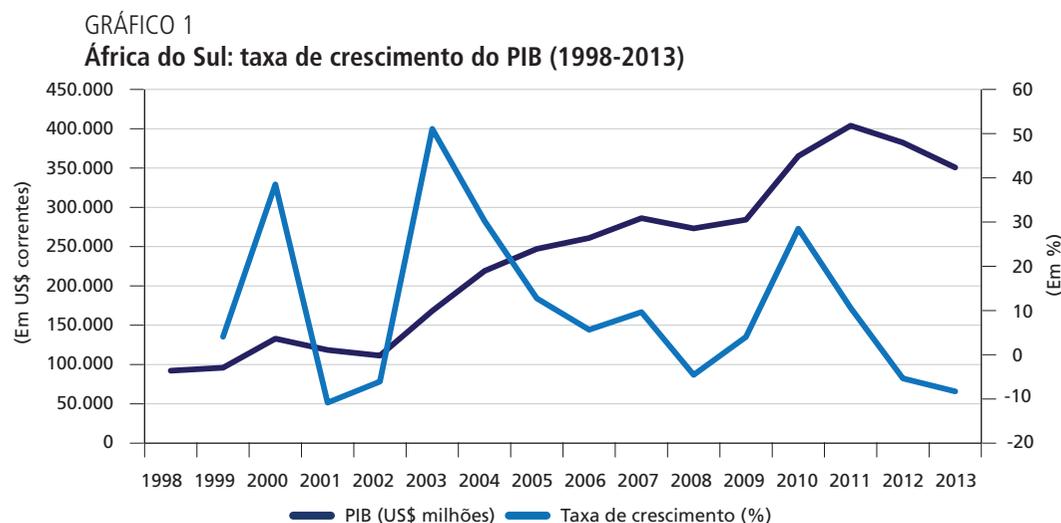
Um passo importante no governo Mandela, contudo, foi o lançamento, em 1996, pelo ministro das Finanças, de um plano de desenvolvimento de cinco anos, denominado Growth, Employment and Redistribution (Gear). Surpreendentemente, o Nedlac não foi mobilizado para essa iniciativa e o Gear foi apresentado diretamente ao Parlamento, explicitamente como não negociável, o que era um movimento praticamente subversivo

---

10. Disponível em: <<http://www.nedlac.org.za/article.php?id=106>>.

de setores do ANC (Natrass, 2014, p. 151-154). Esta iniciativa provocou intensas reações críticas dentro e fora do conselho, exceto pelo setor empresarial (Busa, propriamente falando), que afirmou que o plano era, em termos gerais, predominantemente similar à sua própria visão, ainda que não inteiramente.

Esta abrangente política não foi bem-sucedida inicialmente, não tendo conseguido atingir as metas de crescimento nos seus quatro primeiros anos, o que levou à convocação de uma primeira reunião de cúpula em 1998, mas cujo balanço somente se deu na cúpula do Crescimento e Desenvolvimento (Growth and Development Summit – GDS) em junho de 2003, no governo do segundo presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, envolvendo então o Nedlac. Esta reunião aprovou uma série de medidas anticíclicas que foram associadas a uma taxa de crescimento na faixa de 4% a 5% em 2004 e 2005, superando os resultados anteriores e apontando para um desempenho econômico crescente, como se pode ver no gráfico 1.



Fonte: IMF World Economic Outlook (2014).

Mandela também implementou uma política de competitividade (*competition policy*) que instituiu um tribunal para avaliar as perdas e os ganhos com as iniciativas de liberalização do comércio externo, assim como teve que enfrentar outras questões ainda menos palatáveis por sua base, como a instituição do pagamento pelos serviços públicos pelos cidadãos, decisão originada de negociações no Nedlac.

Mencionou-se o final relativamente bem-sucedido do Gear iniciado por Mandela, mas encerrado no início da segunda presidência com taxas de crescimento relativamente altas, outras ainda estavam por vir, como um esforço de criar uma classe de capitalistas negros, por meio de uma Política de Empoderamento Econômico dos Negros (Black Economic Empowerment – BEE), em 2001. Em 2003, sobressaiu-se a já referida GDS, que se constituiu em uma ampla reforma do setor financeiro, com a universalização do acesso aos serviços bancários para os sul-africanos, tendo por base uma proposta do Nedlac. O conselho ainda foi palco dos fundamentos da política comercial da África do Sul concretizada no ano seguinte.

Posteriormente, no governo Mkebi, foram propostas algumas mudanças pontuais nesta lei, para proteger as pequenas empresas, impor algumas condições legais mais rígidas para a formação de acordos coletivos, novas condições para demissões e indenizações, matéria esta toda presente no LRA, por meio do Basic Conditions of Employment Act (Webster e Sikwebu, 2006). Até chegar a uma nova versão dessa lei, as discussões passaram por vários impasses, tendo, por fim, chegado a um acordo no Millenium Labour Council (MLC), no qual os empresários e trabalhadores puderam formular um acordo que liberalizava muito desses pontos em favor do capital.

A transição Mkebi/Zuma deu-se concomitantemente à crise de 2008-2009 e a cisões no ANC. Mkebi renunciou à presidência antes do final de seu mandato, permitindo que Jacob Zuma chegasse à presidência do ANC e, pouco depois, à presidência do país, reforçando a preocupação com o crescimento econômico e com questões sociais, como a impactante epidemia de Aids que varreu o país (Marais, 2011, p. 263-308).

Nesse momento, o Nedlac foi palco de uma série de várias reformas tópicas do LRA, instituindo o Basic Conditions for Employment Act, o New Employment Services Bill e, não menos importante, a adesão à Agenda Nacional do Trabalho Decente (ANTD) da OIT, entre outras iniciativas.

Mas as questões econômicas sobressaíam-se na pauta, e o crescimento econômico continuou em discussão e, depois de implementar um novo caminho para o crescimento (New Growth Path – NGP), o governo do presidente Zuma, atualmente no seu segundo mandato, aprofundou a intervenção com a criação de uma Comissão Nacional de Planejamento (National Planning Commission), basicamente formada de ministros

interagindo com *experts* privados a ele diretamente subordinados. Tendo por missão o planejamento estratégico da África do Sul, seu primeiro *output* foi a formulação de um Plano Nacional de Desenvolvimento (National Development Plan) de longo prazo, até 2030, que não poderia ser mais abrangente, a ser desenvolvido por planos quinquenais, que congrega objetivos econômicos e sociais sem qualquer presença do Nedlac (Zarenda, 2013). Em síntese, a orientação das políticas do governo sul-africano foi passando de um direcionamento mais propriamente social para um conteúdo socioeconômico ou puramente econômico.

O outro lado de todo esse período de crescimento econômico pós-*apartheid* foi o crescimento do desemprego, que parece se estabilizar em 40% na atualidade, vindo de pouco menos de 10% em 1980, e tentativas de burlar a legislação trabalhista, por exemplo, por meio da prática vigente de contratação de trabalhadores por intermediários que livram os empregadores do pagamento das contribuições sociais.

No que concerne ao Nedlac, pode-se dizer que, ainda que as tensões entre trabalhadores e Estado/capital continuem nas ruas e nas fábricas depois de 1994, ele foi perdendo importância ao longo do tempo, em especial na sua segunda década de existência, embora seja o locus de questões importantes como a reivindicação da adoção pela África do Sul dos princípios de “trabalho decente” da OIT. Outros temas, como a infraestrutura escolar, a proteção do consumidor, uma formalização do serviço público, também fazem parte da agenda do Nedlac.

Alguns entrevistados foram unânimes em manifestar a importância do Nedlac na busca da criação do sonhado “capital social” harmonizador da sociedade sul-africana, ao mesmo tempo que, secundariamente, indicavam um certo ceticismo se tal processo estaria se concretizando ou mesmo se podia ser levado a cabo, por meio de políticas públicas e outras iniciativas que contaram com o Nedlac.

Mais do que isso, como *outputs* das capacidades estatais de interlocução, concertação nesta nova entidade, resta-nos acrescentar que, apesar dos objetivos de harmonização entre capital e trabalho sob a tutela do Estado, sua secundária inserção no aparato estatal, além de seu rígido *modus operandi*, acabou aprisionando-o a questões de restrito alcance, ficando distante de temas mais amplos referentes a projetos de desenvolvimento como o Gear em 1996 ao NGP, em 2011, sob a direção do Ministério do Desenvolvimento Econômico.

Cabe ainda acrescentar que o órgão possui diversas deficiências, observadas nas avaliações a que foi submetido, com problemas desde a guarda de documentos à longa vacância do cargo de relações públicas, passando por um desprestígio crescente, mas não devastador, nos seus vinte anos de existência. Isto acabou por levar os avaliadores, os *scholars* Webster e Sikwebu (2006), a proporem uma nova inserção do Nedlac no aparato estatal do país, que apararia muitas outras arestas que também examinam, permitindo o projetado “diálogo social”.

Ao longo deste tempo, os representantes foram ficando ausentes de suas funções, muitas vezes substituídos por outros que mal sabiam do que lá se passava, como proposições que sequer haviam sido examinadas nas câmaras, entre outros problemas. Em síntese, aqueles pesquisadores propõem uma inserção mais proeminente do Nedlac, ligando-o ao gabinete, sendo que até hoje ele se situa no Ministério do Trabalho. Butler (2009, p. 151) não poderia ser menos cético quanto à interlocução propiciada pelo Nedlac e não podia ser menos enfático quanto à possibilidade de superar esta limitação do conselho:

A despeito de o fórum de barganha quase corporativista da África do Sul, o *National Economic Development and Labour Council*, ter se tornado uma *talking shop*, nos anos recentes é ultrapassado pelos poderosos interesses empresariais e dos trabalhadores, que procuram exercer influência diretamente junto ao Estado.

Nessa linha, o último relatório de Webster, Joynt e Metcalfe (2013) não poderia ter um título mais representativo do que se passa com o conselho no momento – *Repositioning Peak Level Social Dialogue in South Africa: Nedlac into the Future* –, no qual chegam a proposições que podem ser consideradas promissoras. Voltemo-nos agora para o estudo de um novo conselho na Índia, país que tem tradição de planejamento.

### **3 O CONSELHO NACIONAL DE ASSESSORAMENTO (NAC) E O DESENVOLVIMENTO INDIANO: PASSADO E PRESENTE**

#### **3.1 Origens sociopolítico-econômicas e estrutura**

Após sua independência do Reino Unido em 1947, a Índia alçou Jawaharlal Nehru, um dos mais importantes líderes desta luta anticolonial, ao posto de primeiro ministro. Nehru acreditava na necessidade de um forte intervencionismo do Estado na economia para a promoção do desenvolvimento e, em 1948, apresentou ao Congresso o Projeto dos

Planos Quinquenais que deveriam promover o desenvolvimento econômico da Índia com justiça social. Este projeto, que se resumia em uma rápida industrialização por substituição de importações, era caracterizado por: “1) prioridade absoluta à indústria pesada; 2) defesa da pequena produção artesanal como forma de ampliar a oferta de empregos; 3) planejamento (...); 4) propriedade e/ou controle estatal dos setores estratégicos; e 5) espaço restrito reservado ao capital estrangeiro” (Velasco e Cruz, 2007, p. 144).

A Índia desenvolveu-se, portanto, por meio de planos quinquenais e de uma economia praticamente autárquica com reformulações ainda que não estruturais até os anos 1980, sob o comando de dois conselhos de Estado/sociedade: um chamado Comissão de Planejamento (Planning Commission – PC) – encarregado de formular, supervisionar e avaliar o andamento destes planos – e outro, ao qual esta comissão estava subordinada, era o Conselho Nacional de Desenvolvimento (National Development Council – NDC), que sancionava formal e cerimonialmente os planos por ela produzidos.

A PC foi criada em março de 1950 em conformidade com os objetivos declarados do governo de promover um rápido aumento no padrão de vida das pessoas, por meio da exploração dos recursos do país, do aumento da produção e da oferta de oportunidades de emprego a todos, com base nos recursos do país, formulando os já mencionados planos para a sua utilização mais eficaz e equilibrada, a partir dessas prioridades determinadas.

Considerada até hoje um dos maiores órgãos governamentais, a PC e voltava-se para a confecção dos planos quinquenais, nos quais eram detalhados em documentos o que era esperado do setor público da economia, e cuja *performance* era avaliada e redefinida no meio de seu quinquênio. O plano passava por uma revisão. Já o NDC é o órgão de cúpula no que concerne ao planejamento na Índia, presidido pelo primeiro-ministro e tendo como membros o gabinete de ministros, os primeiros-ministros de todos os estados, entre outros componentes. Surpreendentemente, era um *non statutory body*, ou seja, uma entidade extraconstitucional, que, apesar da relevância de orientar a PC, não tem autoridade formal sobre ela (Sharma, 2013, entrevista).

Além desses dois órgãos articulados na promoção do desenvolvimento da economia indiana no pós-guerra, sua orientação autárquica trouxe diversos problemas que começaram a ser sentidos e enfrentados nos anos 1980, com os primeiros passos liberalizantes.

Foi no complexo desdobramento dessas reformas que se seguiram e, mais precisamente, com uma perda de votos do Partido do Congresso e a necessidade de formar coalizões de governo, que, em 2004, foi criado o NAC, como um instrumento de implementação de direitos econômicos e sociais e de articulação entre o primeiro-ministro e o Parlamento. Além disso, cabia ao NAC monitorar o Common Minimum Programme (Programa Mínimo Comum) do governo de coalizão que o Partido do Congresso teve que fazer com a esquerda, depois de ter perdido as eleições no quinquênio anterior para o Partido Nacionalista do Povo (Bharatiya Janata Party – BJP). Sem conseguir maioria absoluta no Parlamento, o Partido do Congresso teve que se coligar com vários outros partidos, no grupo que veio a se chamar United Progressive Alliance (Aliança Progressiva Unida), com base no já referido programa. O NAC tinha também por objetivo cuidar das relações intergovernamentais e intragovernamentais do primeiro-ministro, além de fazer recomendações de políticas governamentais a ele. Este é o nosso objeto de análise, pois é o que se aproxima das características do Nedlac e do Cdes.

Como veremos mais adiante, havia se disseminado em círculos influentes na Índia a concepção de Armatya Sen, do “desenvolvimento como liberdade” e um reconhecimento de que o planejamento tinha deixado muito a desejar no que dizia respeito às metas sociais buscadas, sempre nele presentes, mas precariamente implementadas. Articulando um e outro aspecto, passou-se a entender que tais lacunas deveriam ser encaradas como direitos, o que foi constitutivo do NAC. Nos documentos que o criaram seu mandato era explicitamente definido como: “a) monitorar o progresso da implementação do Programa Mínimo Comum; b) fornecer *inputs* para a formulação das políticas pelo governo e prover apoio ao governo nas relações com o Legislativo”.<sup>11</sup>

Constituído como um órgão consultivo, o NAC foi criado para apoiar a formulação de políticas públicas na Índia e fazer recomendações para a legislação nacional nestes termos. Segundo a diretora deste conselho, Sonia Gandhi, em uma das reuniões afirmou que o NAC teria por finalidade precípua identificar e repassar ao governo as principais demandas de política social, em especial, os direitos das minorias. De maneira complementar, a secretária executiva ressaltou que o NAC era uma entidade baseada na luta por direitos, em particular era a voz dos grupos desfavorecidos como mulheres, povos nômades, crianças, desempregados e outros (Sharma, 2013, entrevista).

---

11. Disponível em: <[http://nac.nic.in/pdf/nac\\_constitution.pdf](http://nac.nic.in/pdf/nac_constitution.pdf)>.

O NAC não ganhou o mesmo *status* legal que a PC, não fazendo parte do aparato oficial do Estado indiano –, trata-se de uma entidade não governamental (*non-staturary body*), que funciona durante cada período presidencial como órgão de confiança do primeiro-ministro. No seu primeiro período de existência, o NAC praticamente ficou estagnado com a renúncia de sua *chairperson* Sônia Gandhi em 2006, depois de ser atingida por denúncias por fazer parte dos funcionários públicos que auferiam ganhos extras ilegais, em outro posto público. Os grupos críticos do órgão qualificavam-no como o gabinete de oposição e, mais recentemente, como “aquela ONG do governo”. A trajetória do NAC foi dividida entre NAC 1 (2004-2008) e NAC 2 (2009-2013), tendo sido ressaltado que ele teria sempre que ser recomposto (ou não) em cada mandato presidencial e teria o mesmo tempo de existência de cada presidência.

O NAC era composto de dez a vinte pessoas “notáveis”, de inequívoco reconhecimento público, entre grupos diversos como ativistas, burocratas dos altos escalões, professores, políticos, empresários, entre outros, escolhidos em acordo mútuo entre a presidente do NAC e o primeiro-ministro, que podem e poderiam chefiar grupos de trabalho, para os quais convocariam outros colaboradores de sua livre escolha, até chegar a uma recomendação substantiva, que é o produto típico do NAC e, se aprovada pelo conjunto de conselheiros, é enviada ao primeiro-ministro.<sup>12</sup>

Os nomes eram decididos pela diretora em consonância com o primeiro-ministro e colaboravam sem qualquer remuneração, sendo pagas apenas as despesas de alimentação e transporte, e hospedagem no caso de virem de fora de Nova Délhi. Apesar de ser um mecanismo simples e desburocratizado de apoio ao primeiro-ministro, o conselho parece que era e é bastante proativo, produzindo “recomendações” para o primeiro-ministro, que passam por uma ampla discussão no grupo de trabalho, no conselho e ficam abertas a sugestões dos cidadãos pela internet por um mês, as quais podem ser incorporadas ao documento final. Baseava-se, portanto, em uma estrutura minimalista, com reuniões mensais, as quais nem sempre tinham quórum.

### 3.2 O NAC e o desenvolvimento da Índia, presente e futuro

Evidentemente que a Índia levou a cabo seu projeto de desenvolvimento econômico estabelecido na independência, talvez até mais do que foi previsto por Nehru, a não

---

12. Disponível em: <[http://nac.nic.in/pdf/nac\\_constitution.pdf](http://nac.nic.in/pdf/nac_constitution.pdf)>.

ser no que concerne à dimensão social. Em parte, tal desempenho econômico pode ser devido à hegemonia do Partido do Congresso, mas um outro elemento foi pouco ou nada considerado nas reflexões sobre isso: surpreendentemente, por mais que incluísse a preocupação com as questões sociais em muitos desses planos, o que poderia ser chamado de direitos econômicos e sociais nunca foram “direitos”, mas o que a Constituição considerava apenas “princípios diretivos”.

A Constituição indiana de 1950 tinha uma distinção entre “direitos fundamentais” (os direitos civis) e “princípios diretivos”. Corbridge, Harris e Craig (2013, p. 104) ressaltam que esta distinção corresponde aproximadamente ao que se entende correntemente como “direitos políticos e civis, de um lado, e direitos econômicos e sociais, de outro”. Baseando-se em outros autores (Birchfield e Corsi, 2010), acrescentam que a natureza não impositiva dos princípios diretivos na Constituição teve por objetivo que eles fossem mesmo temporários e que se tornassem mais incorporados à Constituição à medida que o país tivesse condições de implementá-los; pouco a pouco os princípios diretivos ganharam o mesmo *status* que os direitos fundamentais, esmaecendo aquela distinção. Esta redefinição, que derivou de pronunciamentos da Corte Suprema, foi progressivamente abrindo espaço para a ampliação dos direitos fundamentais, envolvendo uma série de atores, dada a ascensão e a disseminação do pensamento de Armatya Sen sobre desenvolvimento, que envolvia a constituição de direitos de “determinar” sua vida.

Pelo menos nos anos 1970, um processo assumia que o “mandato da Constituição é construir uma sociedade de bem-estar, no qual direitos de justiça, sociais, econômicos e políticos devem informar todas as instituições de nossa vida nacional”. Neste processo, concluía-se que “a esperança e as aspirações propostas pela Constituição estariam sendo traídas se as necessidades mínimas do cidadão da camada mais inferior não fossem atendidas” (Corbridge, Harris e Craig, 2013, p. 105). Pouco a pouco, tudo isso foi transformando-se em uma ampla mobilização social, que não podia deixar de ser considerada pelo NAC, a começar pelo direito à educação gratuita para crianças de 6 a 14 anos. A construção/ampliação de direitos foi também captada com propriedade por Domingues (*op. cit.*, 2013, p. 363):

As cortes têm sustentado a democracia (a despeito de encolher-se durante o período de emergência) e defendem os mais pobres e desprivilegiados setores da sociedade indiana, demonstrando alguma inclinação ao ativismo, especialmente por “Litigância no Interesse Público”, embora se possa

observar uma efetiva autocontenção. A judicialização foi desencadeada de cima, diretamente pela Suprema Corte, mas a ideia de popularizar a justiça se infiltrou na advocacia e foi abraçada pela população.

Até esse momento, a Índia passara por seis planos quinquenais que fizeram parte do que se chama de “socialismo indiano”, fase que vai de 1950 a 1980, baseada em um modelo fechado de desenvolvimento com forte intervenção estatal. A partir de 1980, inicia-se outra fase, denominada “experimento de mercado”, quando há uma diminuição do papel do Estado na economia (Virmani, 2006). Essa fase contém duas subfases de doze anos cada: a primeira denominada “reforma básica”, que vai de 1980 a 1992, e a segunda chamada “reforma ampla”, que data de 1992 a 2004. A primeira, como o próprio nome já diz, foram reformas superficiais que tinham o objetivo básico de criar um ambiente favorável às reformas de 1990. As primeiras reformas lidaram, portanto, com duas áreas de evidente necessidade de mudança: o controle doméstico da produção e o controle do comércio externo.

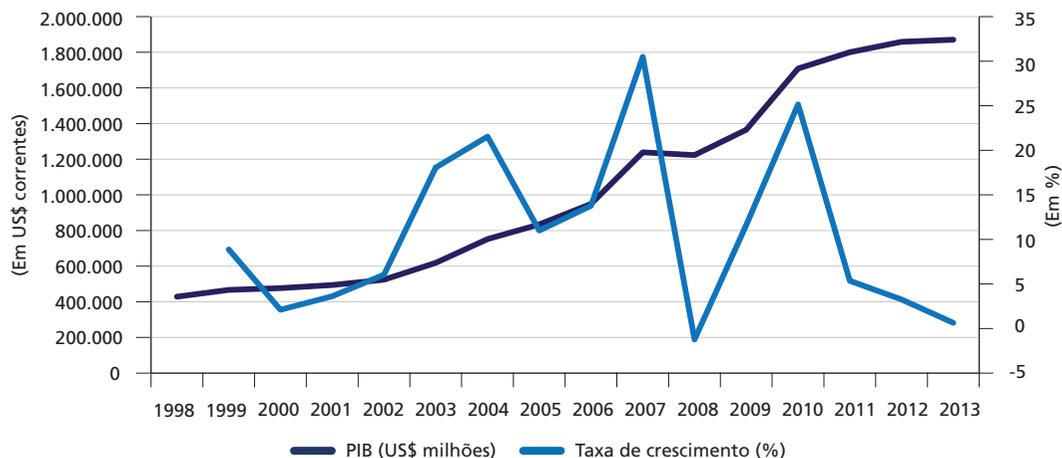
Na década de 1990, começa a segunda fase das reformas, que teve como estratégia a liberalização ainda maior da economia. Setores como o externo, financeiro, monetário, fiscal e tributário foram reavaliados de modo a preparar o país para competir no mercado globalizado. O primeiro-ministro indiano dessa fase é o advogado Narasimha Rao, que teve importante papel na recuperação econômica da Índia, assim como seu ministro de Finanças, Manmohan Singh, que conduziu o país rumo a uma liberalização maior. Singh adotou as medidas típicas do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1991, como sugere Velasco e Cruz (2007), de uma forma pragmática, por mais desafiadoras que fossem para o país (gráfico 2).

Sob um governo instável, ora associando-se à direita, ora à esquerda, surpreende que as reformas tenham sido mantidas:

Estas novas políticas sofreram um pesado criticismo na Índia, mas, apesar disso, as políticas de liberalização continuaram gradualmente estendidas durante os anos 1990. (...) O processo de reformas também sobreviveu ao fim da crise econômica e sua correlata necessidade de empréstimos com pesadas condicionalidades do FMI e do Banco Mundial. Em 1994 o governo decidiu acabar sua dependência do FMI e até fez um pagamento adiantado no empréstimo *standby* (Pedersen, 2008, p. 89).

GRÁFICO 2

**Índia: taxa de crescimento do PIB (1998-2013)**



Fonte: IMF World Economic Outlook (2014).

Além de ter por objetivo administrar a transição entre uma economia planejada para uma economia de mercado, sem romper com os antecedentes socioculturais da nação indiana, o VIII Plano já não pretendia ser um plano prescritivo, mas indicativo. O setor privado seria trabalhado em setores estratégicos, que receberiam estímulos para promover o crescimento econômico na direção desejada. As medidas de abertura econômica (privatizações, desregulamentações, reformas trabalhistas) apresentaram grandes resultados. Desde o fim do VIII Plano (1997), o PIB indiano cresce em média 7% ao ano (a.a.). Em 1990, as exportações chegaram a US\$ 18,5 bilhões e em 2000, a US\$ 45,5 bilhões, aumento de 146%; as importações subiram de US\$ 27,9 bilhões para US\$ 57,9 bilhões, aumento de 107%. O grande destaque da economia indiana passou a ser o setor de serviços, responsável por quase 50% do total do PIB nos últimos anos.

O IX Plano Quinquenal (1997-2002) voltou a priorizar os investimentos na agricultura e no desenvolvimento rural, de modo a gerar empregos e contribuir para a erradicação da pobreza. Além disso, foram destinados recursos para tecnologia, infraestrutura e qualidade da água, sendo que no X Plano Quinquenal (2002-2007) a Índia já apresentava altas taxas de crescimento que a colocavam entre os dez países que mais cresciam no mundo. O X Plano tinha o propósito de manter esse crescimento ao mesmo tempo que abordava antigos problemas, como a pobreza, a poluição e as altas taxas de analfabetismo. Entre os objetivos do plano estavam: redução da pobreza em 5 pontos percentuais (p.p.) até 2007 e em 15 p.p. até 2012; todas as crianças na escola

até 2003; aumento da alfabetização em 75% durante a vigência do plano; redução da mortalidade infantil; e acesso à água potável para todas as cidades até 2007.<sup>13</sup>

De qualquer forma, nos primeiros anos que esteve ativo, o NAC não só auscultou o crescente movimento da sociedade civil pela transformação de princípios em direitos, mas se aliou à intensa movimentação social pela transformação da educação gratuita em um direito por meio do Right of Children to Free and Compulsory Education Act ou Right to Education Act (RTE), seguindo sua orientação de ser um órgão “que fala por aqueles que não têm voz”. Por iniciativa própria, o NAC havia recomendado a criação da lei do direito à informação dos órgãos públicos pelos cidadãos, que, mais tarde, transformou-se na Lei do Direito à Informação (Right of Information Act – RTI). Esta lei assegurava aos cidadãos o direito à informação sobre quaisquer assuntos públicos, governamentais, que deveriam ser respondidos em trinta dias, mediante petição escrita à autoridade competente.<sup>14</sup>

Não menos importante foi seu envolvimento com uma questão relativa ao direito de alimentos, justificável por uma fome relativamente endêmica no país, supostamente controlada pelo Sistema Público de Distribuição (Public Distribution System) e pelas Vendas [de Alimentos] por Preço Justo (Fair Price Shops). Tendo ocorrido um episódio de fome na região de Rajashtan no início do século, a discussão sobre o sistema apropriado de responder a essa demanda enfrentou o problema da redução de subsídios para os referidos programas pelo partido BJP, sem falar no aumento dos “preços justos”. As discussões sobre como lidar com o problema duraram cerca de uma década sem uma solução definitiva sob a Right to Food Campaign, que, depois da entrada do NAC no circuito, sugeriu nada mais nada menos que um programa de transferência direta de renda (*cash transfer*), similar ao Bolsa Família, que tinha a vantagem de se basear em condicionalidades de mais fácil operacionalização que definições de linha de pobreza, o que era um problema na vasta Índia e suas diferenças regionais.

Assegurando o pagamento de até cem dias de emprego para cada família rural, a Lei de Garantia de Emprego Rural (National Rural Employment Guarantee Act) derivou

---

13. Disponível em: <<http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/welcome.html>>. Acessado diversas vezes em 2013 e 2014, no qual estão as informações oficiais dos planos quinquenais aqui mencionados.

14. Disponível em: <<http://nac.nic.in/press.php>>.

das mesmas motivações da lei que acabamos de examinar, que foram os problemas de fome em uma região da Índia em 1991, mas acabou passando pelo NAC, assumido como um dos elementos cruciais para sua efetivação em meados da primeira década do século (Corbridge, Harris e Craig, 2013, p. 112).

Apesar do declínio do protagonismo do NAC 1, o conselho ainda influiu na implementação da Lei do Direito à Vida nas Florestas (Forest Dwellers Rights Act), em 2007, que assegurava a inviolabilidade de florestas que eram vitais para o modo de vida de determinados grupos sociais (Sharma, 2013, entrevista). Depois de se demitir do cargo de diretora do NAC 1, Sonia Gandhi volta à chefia do órgão, em outro período presidencial, a partir de 29 de março de 2010, convidando os que viriam a ser os novos membros do NAC 2 no dia 31 do mesmo mês.

Dito tudo isso, podemos passar aos novos passos, novas recomendações propostas por seus membros nesse segundo período do NAC, ainda sob a chefia de Sonia Gandhi. Ela foi alçada à diretoria, respeitando uma nova cláusula então introduzida, a qual a pessoa escolhida deveria ser parte do gabinete do primeiro-ministro. Quando da realização desta pesquisa de campo, havia sido aprovado como lei o Land of Acquisition Act, que regulava a compra de extensas parcelas de terra por investidores internacionais desestabilizando as populações que nelas viviam, seus modos tradicionais de vida, por influência do NAC. Por essa lei, o governo passaria a ser um intermediário na compra, protegendo o modo de vida peculiar das populações locais.

Além daquela preocupação, os membros do conselho estavam atentos à questão da violência, preocupados com a situação das tribos nômades, com a proteção da mulher, que foram temas tratados pelos grupos de trabalho, passando por todas as fases até se tornarem recomendações. Mas a agenda do NAC não parou por aí, e foi também proposto um estudo voltado para uma categorização da população indiana entre “grupos gerais” e “prioritários”. Outros temas foram adicionados aos trabalhos do NAC, como capacitação, pobreza urbana, gestão de recursos naturais, além de “transparência, responsabilidade e governança”.

Ainda que, por poucas vezes, as atas registraram com efusividade a presença de membros da PC nas reuniões do NAC; parecia estar se desenvolvendo uma interação entre os dois conselhos no quadro do aparato estatal indiano, em termos de incorporação, pelo

NAC, de *experts* do NDC, apreciações do NAC de propostas dos planos quinquenais do NDC, que têm se voltado mais para questões sociais, matéria-prima do NAC e mesmo visitas da alta diretoria do NDC ao NAC.

No final de 2011, foi apresentada a prévia de mais uma proposta para o NAC, a de Seguridade Social para Trabalhadores não Organizados (Social Security for Unorganized Workers), sendo que já existia uma outra iniciativa de proteção, só que dos trabalhadores domésticos, principalmente as mulheres. No fim de 2012, o NAC resolveu propor uma reforma no quadro para a efetiva implementação de um plano que garantisse o crescimento inclusivo para essas comunidades; programas de benefícios para a população que vive sob o regime de castas, que buscariam ser mecanismos institucionais mais efetivos para assegurar a realização desses objetivos.

Por último, mas nem por isso menos importante, na primeira metade de 2013, recomendações do NAC foram absorvidas na implementação de um Modelo Abrangente de Seguro Social (Comprehensive Social Security Insurance Scheme – CSSA) e, para a região Nordeste do país, foram apresentadas recomendações nos setores de saúde, telecomunicação, conectividade e educação e acesso aos serviços financeiros. Desta forma, ainda que com características e *background* bem diferentes, o NAC parece estar seguindo uma agenda, bastante complementar à do NDC/PC (o que equivale à orientação do Executivo), podendo-se pensar até em uma complementação, entre ambos, tanto no que diz respeito ao formato organizacional quanto ao conteúdo, o que pode ser visto pelas atas de suas reuniões e recomendações produzidas, disponibilizadas no seu *site*.<sup>15</sup>

Por exemplo, em janeiro de 2011, o NAC, ao mesmo tempo que elogiou a iniciativa do governo de promulgar o projeto de lei (PL) a respeito da proteção das mulheres contra o assédio moral no local de trabalho, ele recomendou a extensão desta proteção aos trabalhadores domésticos (homens e mulheres). Outra evidência das aproximações com o Executivo foi a visita do vice-presidente do NDC ao NAC em sua reunião de 29 de novembro de 2011, na qual ele fez uma apresentação geral sobre o quadro socioeconômico do desenvolvimento da Índia, sem falar que o NAC tem também feito complexas e trabalhosas “recomendações” aos planos quinquenais formulados pela PC. Enfim, sem que o governo da Índia tivesse abandonado os planos quinquenais que

---

15. Disponível em: <<http://nac.nic.in/press.php>>.

aparentemente serviram bem ao desenvolvimento indiano, o NAC parece ter ganhado um lugar no planejamento mais geral complementando o trabalho da PC.

Esta apreciação das atividades do NAC com o término do XI Plano Quinquenal (2007-2012) foi apresentada em circunstâncias favoráveis, dado o sucesso do plano anterior que atingiu a taxa de crescimento de 7,7%, a maior atingida por um plano desde a introdução destes em 1948, praticamente sem retroceder, inclusive nas projeções. O XI Plano tinha por objetivo acelerar ainda mais o crescimento econômico, chegando à taxa de 9% a.a., ao mesmo tempo que tornava esse crescimento mais inclusivo, o que ficou claro, indo além do papel do NAC, em mudanças relacionadas a pobreza, educação, saúde, infraestrutura e meio ambiente.

Em 2010, a economia indiana havia se recuperado bem da crise internacional devido, sobretudo, à grande demanda doméstica, com seu crescimento chegando à taxa de 8% (taxa ainda inferior à traçada pelo XI Plano). No entanto, desde 2011 a economia indiana vem experimentando uma desaceleração devido à diminuição dos gastos do governo e dos investimentos, diminuição esta causada pelo pessimismo dos investidores em relação ao compromisso do governo indiano em continuar a promover reformas. Em 2011, a economia indiana cresceu apenas 6,2% e o XII Plano começa com a previsão de um crescimento de apenas 5% em seu primeiro ano.

No atual XII Plano Quinquenal (2012-2017) o governo indiano anuncia medidas de combate à desaceleração, como maior abertura para investimento direto estrangeiro (IDE). O objetivo do plano é atingir a taxa de crescimento de 8% durante seus cinco anos. Para sustentar esse crescimento, o governo indiano pretende resolver seus gargalos de infraestrutura, além de modernizar seu setor financeiro e diminuir o profundo desnível social do país. A meta geral do plano é, portanto, o crescimento mais rápido, mais inclusivo e sustentável, o que não está longe de ser alcançado, dada a sua trajetória recuperada por Mazumdar que, surpreendentemente, ressalta a importância do setor privado no desenvolvimento do país: “A liberalização não mudou nenhum desses atores, mas, ao contrário, levou as relações Estado/empresários para um nível distinto, no qual as questões em pauta se tornaram maiores e a habilidade do Estado de agir de maneira autônoma se tornou mais restrita” (Mazumdar, 2014, p. 97).

Com o sucesso das reformas, substantivamente, o NDC foi ficando sob fogo cerrado à medida que o país se liberalizava, mas acabou por superar essas críticas (Maira, 2013, entrevista). Tanto o governo quanto o setor privado compartilharam a ideia e reconheceram que a PC havia ou haveria de passar por reformas, praticando agora o planejamento indicativo em vez do de comando, quando boa parte do aparato estatal era do Estado, ou controlada pelo Estado, mas esta mudança era vista, em regra, como uma boa renovação (Das Gupta, 1995; Sahai, 2013, entrevista; Vij, 2013, entrevista; Kantha, 2013, entrevista).

Em síntese, com as já referidas especificidades sobre democracia, representação, o NAC, com sua estrutura minimalista, mas com uma missão ambiciosa de viabilizar a coalizão United Progressive Alliance, imiscui-se em uma série de questões em pauta na sociedade indiana em ebulição desde sua fundação, ampliando efetivamente os direitos sociais das camadas inferiores da sociedade indiana, sem falar que foi o protagonista de outras iniciativas no mesmo sentido. Assim, fez parte de um enorme alargamento das capacidades estatais de interlocução entre os diversos grupos do país. Enfim, não há como não concordar que o NAC tem sido “um importante fórum de debate de intelectuais e ativistas com interfaces com a política quotidiana através de suas conexões com o Partido do Congresso” (Corbridge, Harris e Craig, 2013, p. 111). Estes autores, assim como a secretária executiva do NAC, não deixaram de ressaltar a diferença da abordagem pela sociedade civil e do governo, que tendia a olhar para problemas deste tipo como puramente técnicos (Sharma, 2013, entrevista).

Alguns não são tão otimistas assim quanto à participação do NAC nessas mudanças, enfatizando que:

A atual batalha de ideias na Índia hoje, primordialmente dentro das elites de classe média, entre conflitantes projetos para a sociedade indiana – uma claramente liberal, a outra vagamente social-democrata – indica que não há uma resposta clara direta para a questão de justiça social (...). Justiça social continua a ser um campo de disputa (Corbridge, Harris e Craig, 2013, p. 117).

Depois de retratar o conselho brasileiro, discutiremos possíveis contribuições que o Nedlac e o NAC possam propiciar para algum tipo de aperfeiçoamento do Cdes.

## 4 O CDES E SEUS DESAFIOS

### 4.1 Origens e estrutura

A formação do Cdes remonta à campanha eleitoral do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, quando se preparava para disputar a presidência em segundo turno com José Serra, em 2002. Tasso Genro, que era familiarizado com a experiência espanhola de conselhos e pactos, sugeriu a Lula a criação de conselho de assessoramento com membros da sociedade civil, uma boa estratégia para fortalecer a aliança pluriclassista que o vinha apoiando, diminuindo a desconfiança dos diferentes grupos que o apoiavam.

Assim, ele se comprometeu com setores estratégicos da sociedade brasileira que faziam parte dessa aliança de criar algo semelhante, se fosse eleito, em vários encontros que teve com esses grupos. De outra parte, o conselho poderia ser um instrumento para dar conta dos dois principais problemas por que passava o Brasil, que eram o baixo dinamismo econômico e a desigualdade social, possibilitando entendê-lo com o objetivo central de definir um projeto de desenvolvimento nacional (Ribeiro, 2010; Técnico da Sedes 1, 2013, entrevista).

Promessa feita, promessa cumprida, com a vitória eleitoral o então presidente Lula instituiu o Cdes por medida provisória (MP) no primeiro dia de seu governo, em 1º de janeiro de 2003, iniciativa esta que foi transformada na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, na qual estão definidas as competências do Cdes, ou seja, seu mandato:

I – assessorar o presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento;

II – apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e à concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados.

Com base naquela origem, o Cdes ficou caracterizado como um órgão de caráter consultivo e de assessoramento à Presidência da República, formado por 104 membros de livre escolha do presidente da República, que era também o presidente do conselho,

sendo noventa dos mais variados setores da sociedade civil e quatorze representantes do governo, com mandato de dois anos, renováveis, devendo se reunir pelo menos quatro vezes ao ano, compondo o chamado “pleno” do Cdes. Apesar de não se basear em critério de classe, cerca de oitenta membros dividiam-se entre empresários e trabalhadores, com ligeira predominância dos primeiros (Garcia, 2010; Técnico da Sedes 1, 2013, entrevista).

O Cdes passou por diversas inserções no aparelho do Estado, mas atualmente é dirigido por um secretário executivo, que é o ministro-chefe do Gabinete Civil da Presidência, e por um comitê gestor de seis conselheiros, eleitos pelos membros do conselho, sendo apoiado administrativamente pela Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Sedes). Antes dessa inserção, o Cdes esteve subordinado à Secretaria de Relações Institucionais e à Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Quanto ao funcionamento, em síntese, predominou a prática de a Presidência da República e o secretário executivo do Cdes colocarem em pauta qualquer assunto para exame do conselho, podendo as temáticas também serem oriundas de quaisquer de seus componentes, passando a ser examinadas por grupos de trabalho (GTs) escolhidos pelos pares, que devem pronunciar-se de maneira consensual, por intermédio de pareceres, resoluções, moções, entre outras formas.

Esses GTs diferenciavam-se entre grupos temáticos e de acompanhamento, permanentes ou temporários, produzindo decisões (internas) sobre as matérias em pauta de três tipos, diferenciados pelos “níveis de convergência de opiniões: o acordo, quando ocorre unanimidade ou consenso; a recomendação, quando atinge maioria absoluta; e a sugestão, quando alcança a adesão apenas da maioria, podendo, inclusive, expressar o posicionamento de um único conselheiro” (Garcia, 2010, p. 47).

Além dessas regras mínimas, o Cdes tem uma grande liberdade de promover seminários, colóquios, mesas-redondas, palestras, entre outras atividades, com especialistas qualificados que possam colaborar para uma melhor compreensão das matérias em pauta, cabendo à Sedes não só a organização interna do seu funcionamento, uma atividade consolidadora das questões em pauta no Brasil para o debate entre os conselheiros, a critério destes, mas também a intermediação entre o Cdes e a Presidência da República.

Com essa grande liberdade de ação no que diz respeito ao desempenho de seu papel, as reuniões do pleno do Cdes começavam com uma exposição do assunto ou assuntos em pauta por três conselheiros, a que se seguiam os debates. O presidente da República ouvia estes conselheiros e eventualmente algum pronunciamento dos membros do governo. O debate prosseguia e um relatório deste era posteriormente entregue ao presidente (Garcia, 2010, p. 48; Técnico da Sedes 1, 2013, entrevista).

Por último, mas não menos importante, foi a preocupação do Cdes e da Sedes de buscar uma afirmação do conselho dentro da cúpula governamental, mostrando que não se tratava de nenhuma usurpação de poder do Legislativo, que foi trazido para “dentro” do Cdes nas atividades paralelas.

#### 4.2 Atividades

De um lado, o Cdes logo buscou se afirmar dentro da cúpula governamental por meio do estabelecimento de uma relação pragmática com o Legislativo, ao mesmo tempo que se articulava a entidades semelhantes de outros países para indicar que conselhos Estado/sociedade eram uma prática corrente. Na verdade, logo no seu primeiro ano de funcionamento associou-se à Aicesis, a qual presidiu quatro anos depois. Em parte, o *staff* da Sedes buscou desde o início mostrar que o Cdes não era nenhuma “invenção maluca” do presidente Lula.

De outro, tendo por objetivo maior formular “um projeto de desenvolvimento de longo prazo para o Brasil”, o Cdes teve também que enfrentar o desafio de como atingir esse objetivo, o que, inicialmente, foi abordado pelo que foi chamado de *Cartas de Concertação*, além dos trabalhos do GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento. Os temas das *Cartas* demonstram bem a concepção que viria a prevalecer no Cdes: *i*) ação política para a mudança e a concertação; *ii*) ação pelo progresso e inclusão social; *iii*) fundamentos para um novo contrato social; *iv*) o desafio da transição e o papel da sociedade – a retomada do crescimento; *v*) caminhos para um novo contrato social; e *vi*) política industrial como consenso para uma nova agenda de desenvolvimento, como, de fato, ocorreu.

Além disso, o Cdes também se envolveu com as reformas já há muito em pauta no Brasil, como a reforma tributária, a política, a reforma da previdência, a sindical e trabalhista, sobre as quais se pronunciou sem maiores impactos. Não foi o caso do GT Micro e Pequena

Empresa, que repercutiu na Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e em providências do Ministério da Fazenda, ambas no sentido de fortalecê-las e diminuir a informalidade.

Ligado àquela preocupação, o Cdes esteve à frente da criação da Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial, como do Conselho Nacional do Desenvolvimento Industrial, uma solicitação dos conselheiros e, posteriormente, da Agenda Nacional de Desenvolvimento, englobando propostas de diversos âmbitos, centrados na superação das desigualdades. No ano de 2006, os desafios sociopolíticos reconhecidos anteriormente são incluídos no que veio a se chamar Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento.

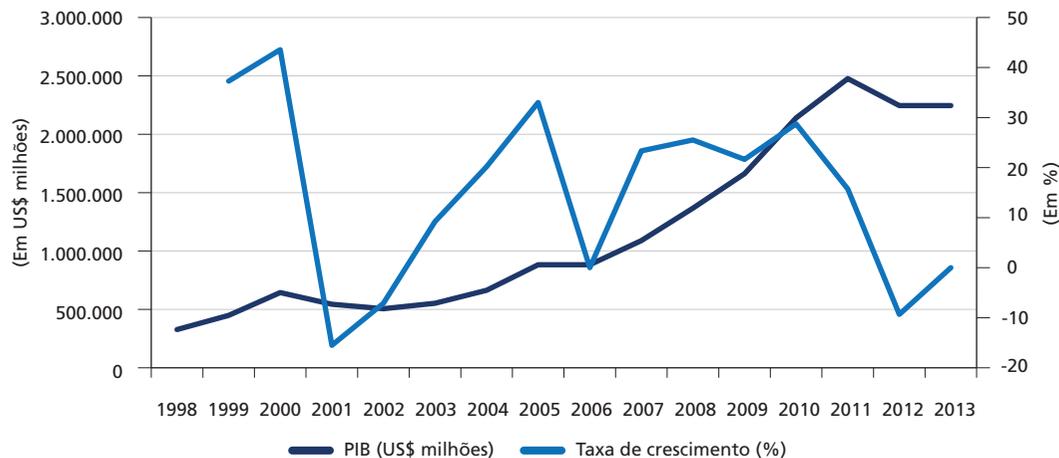
Essas várias incursões do Cdes na questão do desenvolvimento repercutiram em projetos do Executivo, desde 2004, com uma crescente ênfase em políticas proativas de desenvolvimento como a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), reforçando muito a temática do desenvolvimento que ganhou força dentro do conselho. Isto levou Ribeiro (2010) a concluir que é difícil saber até que ponto o conselho é resultado desse processo e/ou o estimula (Ribeiro, 2010, p. 16; Cardoso, Santos e Alencar, 2010).

O Cdes se fortaleceu ainda mais com a criação do Observatório da Equidade, formado em 2006 por técnicos analistas de alto nível de vários órgãos do governo federal, que é ao mesmo tempo um observatório de temas definidos pelo “pleno” e um centro de pesquisas para os assuntos que são tratados pelo conselho. Eventualmente motivado pela importância que vai ganhando, alguns estados e cidades instituem conselhos semelhantes (Cardoso, Santos e Alencar, 2010).

Tema que perpassa praticamente toda a existência do Cdes, no mesmo ano de 2006 o conselho se manifesta pela aceitação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e posteriormente acompanha com sugestões o Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (PDE).

GRÁFICO 3

**Brasil: taxa de crescimento do PIB (1998-2013)**



Fonte: IMF World Economic Outlook (2014).

O Cdes veio também ganhando uma grande projeção internacional, pela participação na Aicesis, pelas visitas a outros conselhos similares no exterior e pela recepção de visitantes estrangeiros. Membro da Secretaria do Conselho ressaltou que essa projeção internacional foi muito importante para a institucionalização do Cdes, tanto no início quanto ao passar do tempo (Técnico da Sedes 2, 2014, entrevista).

Outros assuntos “internos”, contudo, estiveram na pauta do conselho, como as complexas desigualdades regionais (inclusive na escolarização), a questão habitacional, que foi objeto de um programa governamental com inspiração do Cdes, os grandes eventos vindouros, entre outras questões.

Nada, porém, poderia ter sido mais desafiador que a crise de 2008-2009, sobre a qual emitiu um parecer que, já na parte introdutória, mostrava até que havia um processo de aprendizagem ou uma afinidade de política econômica se constituindo – de maneira bem-sucedida com a expansão do crédito:

O medo exagerado da inflação pode nos levar a cometer o mesmo erro cometido em 2004 quando ao aumentar os juros o Banco Central abortou uma recuperação incipiente da economia. O argumento é de que como a retomada do desenvolvimento está apenas começando, o governo não deve permitir que ela seja sufocada por excesso de zelo da política monetária (Cdes, 2008).

O término do mandato do então presidente Lula, em 2010, foi acompanhado da participação do Cdes na Conferência Nacional da Educação, uma moção em favor da bioenergia e de biocombustíveis, afim com um Seminário Internacional sobre Governança Global com sustentabilidade, definição dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal, alguns dos quais continuarão em pauta no quadriênio que se segue.

A nova presidenta do país, Dilma Rousseff, assumiu o poder em 2011 ressaltando o papel do Cdes. Os temas que se sobressaíam nesse início de mandato eram a Conferência Rio+20, marcada para 2012, e os “grandes eventos”, como a Copa do Mundo de Futebol em 2014. Logo depois de assumir o cargo ela convocou a primeira reunião do Cdes encarando-o com grande deferência. Depois das saudações protocolares, recuperou positivamente a trajetória do conselho, que era realmente o que ela esperava:

(...) estou certa de que é importante a valorização deste conselho como um órgão que possa permitir ao país ter esse contato entre governo e setores da sociedade, daí porque eu assumo o compromisso de valorizar este espaço plural e democrático, e, sobretudo, fortalecer aqui também o debate dos caminhos e dos desafios que o país enfrenta. Eu vou convocar todos os meus ministros e as minhas ministras para debaterem com vocês as proposições e as políticas mais importantes do governo. Eu não pretendo vir aqui comunicar essas políticas ou até divulgá-las, trata-se, de fato, de levar a cabo um debate entre governo e os setores diferenciados da sociedade antes de esses programas ou projetos serem enviados ao Congresso Nacional (Cdes, 2011).

O Cdes desenvolveu-se em um período de prosperidade que o fortalecia, mas mesmo quando este declinou o conselho continuou a levar seu mandato à frente, tendo participado da assinatura de acordos de cooperação com diversos países do mundo, da primeira reunião dos Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares do Conjunto BRICS, em 2011, e, no ano seguinte, tido um papel de grande relevância na Rio+20, aproveitando o evento para associá-lo à realização da Assembleia Geral da Aicesis e à preparação do lançamento da Rede de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e do Caribe, que aconteceu em 2013.

Sem minimizar essa atuação internacional, em 2011 o governo deu dois passos importantes na área de qualificação de mão de obra e inovação – o Programa Nacional de Mão de Obra e o Ciência sem Fronteira – que ganhou sentido com a última fala da presidenta:

Nós temos a decisão política que tem de investir, e quero assegurar para vocês que serviços de logística mudam a competitividade do país, educação muda a competitividade do país, e se eu quero perenizar a redução da desigualdade e quero fazer com que este país entre na economia do conhecimento, agregue valor, use a inovação como método de ampliar a competitividade, eu tenho de ter educação. Por isso que eu disse que ela cumpre dois objetivos: pereniza a distribuição (...) a redução da desigualdade. Aliás, o senhor Piketty disse que esse é o único fator convergente que ele vê, fora ficar taxando todo mundo, tirando taxa para todo mundo, o grande fator de convergência dele é a educação, prefiro a educação. E, ao mesmo tempo, ele permite cada vez mais que você forme um país de técnicos, de universitários, de cientistas e de pesquisadores. É isso que nós queremos para o nosso país. Então, eu encerro dizendo o seguinte: a infraestrutura é tão essencial como o acesso a bens e a renda. Muito obrigada (Cdes, 2014).

Esse foi um lado da moeda, porque com o passar do tempo o Cdes esteve aparentemente perdendo importância, tendo realizado sete reuniões das dezesseis previsíveis para o mandato da presidenta, algumas das quais sem sua presença. Este desempenho, portanto, não deve ser exagerado, pois o conselho em si continuou se reunindo e trabalhando, tendo sido objeto de suas preocupações em temas como a Copa do Mundo, a desigualdade da escolarização, a mobilidade urbana, a avaliação de programas governamentais como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Brasil sem Miséria e a continuidade da agenda internacional do Cdes.

Tudo isso terminou com a comemoração do décimo aniversário do Cdes, que foi uma oportunidade para o “pleno” do Cdes reforçar o apoio da agenda política da Presidência da República, que, naquele momento, acabara de lançar o Programa Mais Médicos com grande oposição de diversos setores. Mais importante, contudo, foi o lançamento da já referida Rede de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e do Caribe, sob a tutela do Brasil, da Aicesis, do Conselho Espanhol e do Eurosócial, entidade da União Europeia (UE) voltada para estimular e apoiar iniciativas como esta.

O Cdes não esteve paralisado, o que ficou claro no balanço que a presidenta fez na penúltima reunião do conselho – visão compartilhada pelo *staff* do conselho. Naquela ocasião, ela disse:

Desde o início do meu mandato, eu me impus o dever de criar um novo ambiente econômico imprescindível para o salto de que precisamos, sem o qual nós não avançaremos tanto quanto a nação cobra de nós. Aí também nós queremos mais. E esse momento é um momento para a

gente ter certeza de que o Brasil exige que a renda dos brasileiros continue em ascensão, que o trabalho dos brasileiros seja um trabalho cada vez com maior qualidade. O Brasil quer passos mais ousados, quer enfrentar seus novos desafios, quer se tornar capaz de atender às necessidades e aos desejos de todos os seus habitantes sem discriminações. Nós sabemos que para isso há que vencer preconceitos, há que enfrentar velhos interesses, há que enfrentar momentos só corporativos, há que enfrentar dogmas, há que incorporar todos os brasileiros nesse processo.

Mas nesse conselho eu queria dizer, há que incorporar empresários e trabalhadores cada vez mais nesse processo. Firmar mais parcerias, buscar novas fontes de financiamento.

Evoluir, evoluir em busca de um país muito mais justo. E isso não é algo que nós podemos optar fazer ou não. Eu queria encerrar dizendo para vocês: o Brasil exige isso de nós hoje e é isso que nós todos juntos temos de fazer. E eu agradeço a parceria desses dez últimos anos. Muito obrigada (Cdes, 2013).

O estudo do Cdes termina com um começo, que é o da reeleição da presidenta Dilma Rousseff, cuja pauta não é pequena, mas parece perfeitamente apropriada para ser tratada na antessala do Legislativo pelo Cdes, que, na verdade, já se manifestou nesse sentido.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como os demais conselhos aqui examinados, a forma e o contexto em que se constituíram tiveram mais importância para as questões mais específicas comparativas que o substrato comum da dimensão das relações entre Estado e sociedade, das capacidades estatais, por meio dos formatos de relações mais diretas entre o Executivo e a sociedade. As capacidades estatais segundo Karo e Kattel (2014) foram subscritas como o conceito mais amplo em toda a discussão sobre políticas públicas, ou seja, elas seriam “a consecução dos resultados apropriados como desenvolvimento e bem-estar sustentáveis (baseados em valores como legitimidade, *accountability*, submissão às normas e consentimento)”.

A resposta às questões mais gerais do projeto, acerca das possibilidades de aproveitamento da janela de oportunidade por países emergentes nesse início de século, é que as capacidades estatais na dimensão das relações entre Estado e sociedade foram sim expandidas – e em políticas pró-desenvolvimento dadas as limitações das políticas neoliberais por que passaram.

Além disso, foram também porque cada um teve um formato distinto, provendo-nos com duas lições: regulações rígidas não impedem que elas sejam sobrepassadas e que o conselho mínimo pode ser “representativo”, “articulado com os movimentos da sociedade” (não só no que diz respeito ao *deficit* democrático do caso da Índia, mas também no que pode ser o modelo do porvir nesse âmbito). Isto foi possível pela opção do exame dos conselhos de Índia, Brasil e África do Sul no nível meso, ou seja, aquele que a dupla de autores em que nos baseamos situava aí “interações institucionais e mecanismos de coordenação, tanto aqueles dentro do sistema político administrativo (como este sistema é estruturado, regulado, mantido) quanto as interações Estado-mercado (que tipo de interações são predominantes, por exemplo, formais *versus* informais)” (Karo e Kattel, 2014, p. 84).

Esta última formulação aproxima-se da possível resposta à pergunta mais precisa da dimensão aplicada deste estudo, pois as avaliações positivas que o Cdes tem recebido que são sua flexibilidade. Dessa forma, respondendo à pergunta mais concreta deste texto, diríamos que talvez tenhamos mais a ensinar que a aprender com os conselhos rígidos, aqui representados pelo sul-africano. Mas esta rigidez, que mais dificulta que favorece a interlocução, encontra-se também em conselhos de outras regiões do globo.

A estrutura minimalista do conselho indiano, por sua vez, também parece ter sido um instrumento que permitiu uma sintonia fina e forte, sem falar que igualmente dinâmica, com as questões mais desafiadoras dos atores mais salientes da sociedade indiana – as questões sociais – provendo soluções e/ou acompanhando movimentos sociais na direção delas, sem falar na possibilidade de fusão com os conselhos tradicionais do desenvolvimento daquele país, apontando para um futuro ainda mais promissor.

Nesse sentido, falando metaforicamente, mas pensando em termos do caráter *policy making* do estudo, o Cdes e o NAC têm contribuições decisivas para o Nedlac, assim como o NAC para o Cdes, no que concerne a esse último ponto levantado de sintonia com a sociedade civil (Costa, 2007).

## REFERÊNCIAS

AMSDEN, Alice. **The rise of the rest** – challenges to the west from late industrializing economies. New York, NY: Oxford University Press, 2004.

ARBIX, Glauco; MARTIN, Scott B. Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary state activism without statism. *In: STATES, DEVELOPMENT, AND GLOBAL GOVERNANCE*, 2010, Madison, Wisconsin. **Anais...** Madison, US: GLS/Wage/University of Wisconsin-Madison, 2010.

BENACHENHOU, Abdellatif. **Países emergentes**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013.

BIRCHFIELD, Laureen; CORSI, Jessica. Between starvation and globalization: realizing the right to food in India. **Michigan Journal of International Law**, Michigan, v. 1, n. 31, 2010.

BOSCHI, Renato. **Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada: capacidades estatais e a dimensão político-institucional**. Rio de Janeiro: Iesp/Uerj, 2013. Documento de trabalho.

\_\_\_\_\_. Politics and trajectory in Brazilian capitalist development. *In: BECKER, Uwe (Ed.). The BRICS and emerging economies in comparative perspective*. London: Routledge, 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BUTLER, Anthony. **Contemporary South Africa**. 2. ed. United Kingdom: Palgrave/MacMillan, 2009.

CANUTO, Otaviano; GIUGALE, Marcelo. Emerged economies. **Foreign Policy**, 10 Nov. 2010. Disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/10/emerged\\_economies](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/10/emerged_economies)>.

CARDOSO, José C.; SANTOS, José C. dos; ALENCAR, Joana (Org.). **Diálogos com o desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula**. Brasília: Ipea/Cdes, 2010.

CARNEIRO, Ricardo. Velhos e novos desenvolvimentismos. **FPA Discute**, jul. 2013, p. 7-25.

CDES – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Parecer sobre as perspectivas de crescimento da economia brasileira e a crise internacional**. Brasília, 13 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. **Ata da 37ª Reunião Ordinária do Pleno**. Brasília, 26 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. **Ata da 42ª Reunião Ordinária do Pleno**. Brasília, 17 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Ata da 43ª Reunião Ordinária do Pleno**. Brasília, 5 jun. 2014.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada – a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CORBRIDGE, Stuart; HARRIS, Jonh; CRAIG, Jeffrey. **India today – economics, politics and society**. Cambridge, UK: Polity Press, 2013.

COSTA, Wanda. CDES: o aprendizado do pacto. **Revista Inteligência**, n. 41, p. 138-151, 2007.

DAS GUPTA, Jyotirindra. India: democratic becoming and developmental transition. *In*: DIAMOND, Larry; LINZ, Juan; LIPSET, Seymour Martin (Ed.). **Politics in developing countries** – comparing experiences with democracy. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1995.

DOMINGUES, José Maurício. **A modernidade global e civilização contemporânea** – para uma renovação da teoria crítica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

EVANS, Peter. **Harnessing the State**: rebalancing strategies for monitoring and motivation. *In*: LANGE, Matthew; RUESCHEMEYER, Dietrich (Ed.). States and development – historical antecedents of stagnation and advance. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

\_\_\_\_\_. **In search of the 21st century developmental state**. Sussex, UK: University of Sussex, 2008. (CGPE Working Paper, n. 4).

\_\_\_\_\_. Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls. *In*: EDIGHEJI, O. (Ed.). **Constructing a democratic developmental State in South Africa. Potential and Challenges**. HSRC Press, South Africa, 2010.

FRAILE, Lydia. **Blunting neoliberalism tripartism and economic reforms in the developing world**. London; New York: Palgrave Macmillan; Geneva: ILO, 2010.

FRIEDMAN, Steven. South Africa: divided in a special way. *In*: DIAMOND, Larry; LINZ, Juan; LIPSET, Seymour Martin (Ed.). **Politics in developing countries** – comparing experiences with democracy. United States: Lynne Rienner Publishers, 1995.

GEREFFI, Gary; WYMAN, Donald L. **Manufacturing miracles** – paths of industrialization in Latin America and East Asia. Princeton: Princeton University Press, 1990.

GARCIA, Ronaldo C. O CDES e a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento: um relato particular. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; SANTOS, José Carlos dos; ALENCAR, Joana (Org.). **Diálogos para o desenvolvimento**: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. Brasília: IPEA, CDES, v. 2, 2010.

GOMIDE, Alexandre de; PIRES, Roberto R. **Capacidades estatais e democracia** – arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GONÇALVES, Reinaldo. **Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2014.

HALL, Peter A.; SOSKICE, David. **Varieties of capitalism**: the institutional foundations of comparative advantage. New York: Oxford University Press, 2001.

HAYLER, Susan (Org.). **The role of collective bargaining in the global economy** – negotiating for social justice. Switzerland, UK: Edward Elgar/ILO, 2011.

KARO, Erkki; KATTEL, Rainer. Public management, policy capacity, innovation and development. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 34, n. 1, 2014.

KATZ, Harry C.; LEE, Wonduck; LEE, Joohee (Ed.). **The new structure of labor relations: tripartism and decentralization**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

MARAIS, Heins. **South Africa pushed to the limit** – the political economy of change. London; New York: Zed Books, 2011.

MAZUMDAR, Sarajit. Continuity and change in Indian capitalism. *In*: BECKER, Uwe (Ed.). **The Brics and emerging economies in comparative perspective**. London: Routledge, 2014.

NATRASS, Nicoli. The South African variety of capitalism. *In*: BECKER, Uwe (Ed.). **The Brics and emerging economies in comparative perspective**. London: Routledge, 2014.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el diálogo social**. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004.

\_\_\_\_\_. **Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015**. Brasília: OIT, 2006.

\_\_\_\_\_. **Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa**. Ginebra: OIT, 2008.

PARSONS, Raymond. Steps towards social dialogue and the development of Nedlac in a democratic South Africa 1979-2001. **South African Journal of Economic History**, v. 1-2, n. 16, p. 139-171, 2001.

PEDERSEN, Jorgen D. **Globalization, development and the State** – the performance of India and Brazil since 1990. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2008.

REGINI, Mario. Tripartite concertation and varieties of capitalism. **European Journal of Industrial Relations**, 2003.

RIBEIRO, Daniela. A construção institucional do CDES: uma dinâmica favorável ao desenvolvimento? **Observador On-Line**, v. 4, n. 4, 2010.

RODRIK, Dani. Rethinking growth policies in the developing world. *In*: LUCA D'AGLIANO LECTURE IN DEVELOPMENT ECONOMICS, 2004, Torino, Italy. **Draft...** Torino, Oct. 2004.

SCHMITTER, Phillippe C. Will the present crisis revive the neo-corporatist sisyphus? *In*: CORPORATISM AND BUSINESS CYCLES, 2012, Verona. **Anais...** Verona: University of Verona Press, 2012.

SOUZA, Celina. **Capacidade estatal: notas sobre definição, dimensões e componentes**. Rio de Janeiro: Iesp/Uerj, 2013. Documento de trabalho.

STIGLITZ, Joseph. Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes. *In*: RAUL PREBISCH LECTURE, 9., 1998, Ginebra. **Anais...** Ginebra: Unctad, 1998.

TAPIA, Jorge Ruben B.; GOMES, Eduardo R. Concertações sociais, integração europeia e a reforma da regulação social: redefinindo a agenda clássica do neocorporativismo? *In*: TAPIA, Jorge Ruben B.; GOMES, Eduardo R.; CONDÉ, Eduardo S. (Org.). **Pactos sociais, globalização e integração regional**. Campinas: Editora Unicamp; Juiz de Fora: Editora UFJF, 2008.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

VIRMANI, Arvind. **The dynamics of competition: phasing of domestic and external liberalisation in India**. Planning Commission, 2006. (Working Paper, n. 4).

WADE, Robert. **Governing the market – economic theory and the role of government in East Asian industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEBSTER, Edwards; JOYNT, Katherine; METCALFE, Anthea. **Repositioning peak level social dialogue in South Africa: Nedlac into the future**. Pretoria: ILO; RSA Office, 2013.

WEBSTER, Edwards; SIKWEBU, Dinga. **Social dialogue in South Africa: an external review of the National Economic Development and Labor Council (Nedlac) 1995-2006**. Pretoria: ILO; RSA Office, 2006.

ZAREDA, Harry. **South Africa's national development plan and its implications for regional development**. Stellenbosch: Tralac, 2013. (Working Paper, n. D13WP01).

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CROUCH, Colin. **The strange non death of neoliberalism**. Cambridge, UK: Polity Press, 2011.

DUMAN, Alper; HEISE, Arne. Growth engines of the south? South Africa, Brazil and Turkey in comparison. **International Journal of Economic Policy in Emerging Economies**, United Kingdom, v. 3, n. 2, p. 103-128, 2010.

EDIGHEJL, Omano. **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges**. Cape Town: HSRC Press, 2010.

EVANS, Peter B.; REUSCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

NATALI, David; POCHEP, Philippe. The evolution of social pacts in Europe. **European Journal of Industrial Relations**, v. 15, n. 2, p. 147-166, 2009.

PARSONS, Raymond. The emergence of institutionalised social dialogue in South Africa. **South African Journal of Economics**, v. 75, n. 1, p. 1-21, 2007.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Institutional change in advanced political economies. In: HANCKÉ, Bob. **Debating varieties of capitalism: a reader**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2009. p. 95-131.

## ENTREVISTAS

Froyle, Isobel. Deputy Convenor, Community Constituency, 17 jun. 2013.

Kantha, Sharmila. Deputy consultant, Confederation of Indian Industries. Delhi, 6 set. 2013.

Maira, Arun. Member of the National Planning Commission and National Development Council. Delhi, 2 set. 2013.

Naidoo, Mahandra. Nedlac head of Programme Operations. Johannesburg, 18 jun. 2013.

Parsons, Raymond. Special policy advisor of Business United of South Africa (Busa). Johannesburg, 13 jun. 2013.

Sahai, Ajay. Director general and CEO, Federation of Indian Export Organizations. Delhi, 3 set. 2013

Sanghi, Sunita. Adviser, Plan Coordinator and Management Division, Planning Commission, Delhi, 6 set. 2013.

Sharma, Rita. Executive secretary of the National Advisory Council. Delhi, 3 set. 2013.

Técnico da Sedes 1. Brasília, 12 ago. 2013.

Técnico da Sedes 2. Brasília, 24 jan. 2014.

Vij, Jyoti. Deputy general secretary, Federation of Indian Commerce and Industries. Délhi, 4 set. 2013.

Webster, Edward. Society Work and Development (Swop) Institute. Johannesburg: University of Witwatersand, 20 jun. 2013.

## EDITORIAL

### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

### Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

### Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

### Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### Projeto gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than  
Portuguese published herein have not been proofread.*

### Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

